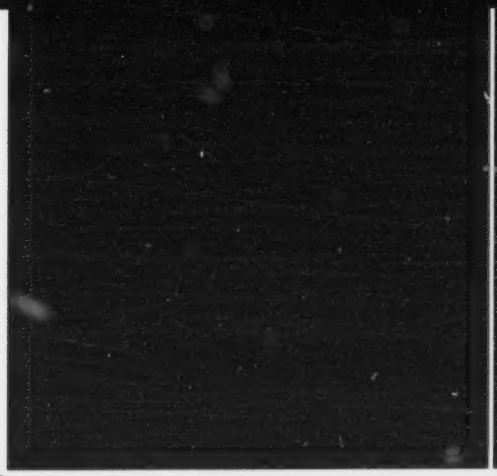
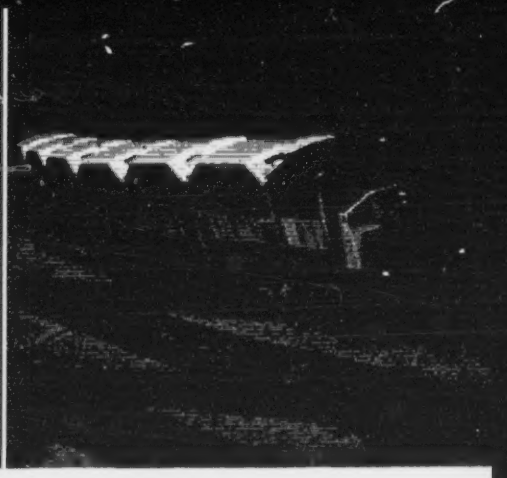
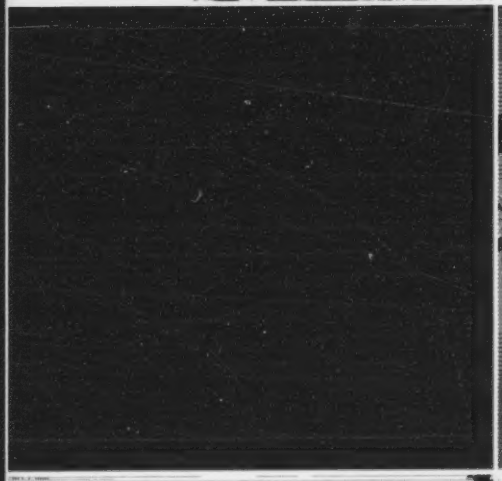
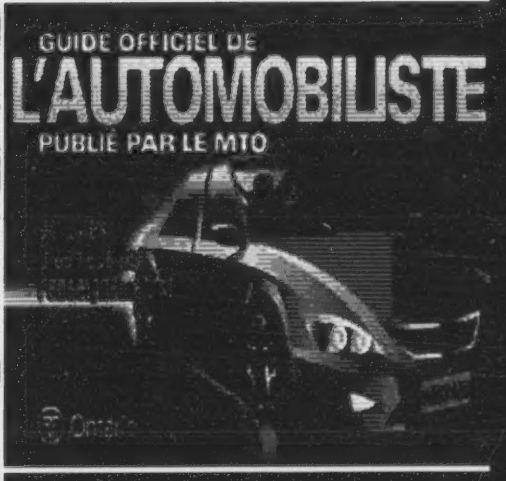




Rapport annuel 2007





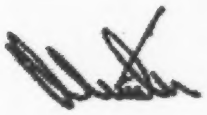
Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

À Son Honneur le Président
de l'Assemblée législative

À titre de vérificateur général, j'ai le plaisir de vous soumettre le *Rapport annuel 2007* du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, à déposer devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*.

Le vérificateur général,



Jim McCarter, CA

Automne 2007

On peut se procurer des exemplaires de ce rapport, au prix de 7,50 $, en communiquant avec Publications Ontario au 416-326-5300 ou sans frais au 1-800-668-9938. Une version électronique du rapport est accessible sur Internet à **www.auditor.on.ca.**

© 2007, Imprimeur de la Reine pour l'Ontario

This document is also available in English.

ISSN 1719-2617 (imprimé)
ISBN 978-1-4249-5292-2 (imprimé), 2007
ISSN 1911-7086 (en ligne)
ISBN 978-1-4249-5293-9 (PDF), 2007

Photos en couverture :
en haut à droite : Imprimeur de la Reine pour l'Ontario
au milieu à gauche : © iStockphoto.com/Kris Hanke
au milieu au centre : © iStockphoto.com/Emrah Turudu
au milieu à droite : Ministère des Transports de l'Ontario
en bas à gauche : © iStockphoto.com/Matt Keal
en bas au centre : © iStockphoto.com/Silvia Boratti

Table des matières

Chapitre 1	**Aperçu et résumés des vérifications de l'optimisation des ressources**	5
Chapitre 2	**Vers une plus grande obligation de rendre compte**	26
Chapitre 3	**Rapports sur les vérifications de l'optimisation des ressources**	39
Section 3.01	Archives publiques de l'Ontario et services d'entreposage et de recherche des dossiers	41
Section 3.02	Centre des sciences judiciaires	66
Section 3.03	Programme de logement communautaire	80
Section 3.04	Formation et évaluation des conducteurs	101
Section 3.05	Activité des programmes de médicaments	121
Section 3.06	Programme des pêches et de la faune	145
Section 3.07	Réseau GO	178
Section 3.08	Gestion des déchets dangereux	207
Section 3.09	Hôpitaux – Gestion et utilisation des installations chirurgicales	232
Section 3.10	Foyers de soins de longue durée – Gestion des médicaments	267
Section 3.11	Registre des délinquants sexuels de l'Ontario	298
Section 3.12	Préparation et gestion en cas d'éclosion	318
Section 3.13	Programme de la taxe de vente au détail	348
Section 3.14	Universités – Gestion des installations	369
Chapitre 4	**Suivi des recommandations du *Rapport annuel 2005***	386
Section 4.01	Services d'ambulances aériennes	387
Section 4.02	Services d'ambulances terrestres	392
Section 4.03	Jeux de bienfaisance	401
Section 4.04	Activité relative aux services de garde d'enfants	411
Section 4.05	Réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis	419
Section 4.06	Délivrance de permis de conduire	429
Section 4.07	Anglais langue seconde et perfectionnement de l'anglais	440

	Section 4.08	Services de laboratoires de santé	448
	Section 4.09	Programme des mines et des minéraux	453
	Section 4.10	Bureau du directeur général des élections	462
	Section 4.11	Bureau du registraire général de l'état civil	467
	Section 4.12	Police provinciale de l'Ontario	473
	Section 4.13	Recouvrement des coûts de soins de santé découlant d'accidents	480
	Section 4.14	Services de travail temporaire	486
Chapitre 5	**Comptes publics de la province**		494
Chapitre 6	**Examen de la publicité gouvernementale par le vérificateur général**		512
Chapitre 7	**Bureau du vérificateur général de l'Ontario**		534
Chapitre 8	**Comité permanent des comptes publics**		557
Annexe 1	**Organismes de la Couronne**		561
Annexe 2	**Sociétés relevant de la Couronne**		563
Annexe 3	**Arrêtés du Conseil du Trésor**		567

Chapitre 1

Aperçu et résumés des vérifications de l'optimisation des ressources

Aperçu

UNE ANNÉE OCCUPÉE ET PRODUCTIVE

Ce Rapport annuel est mon cinquième rapport annuel à l'Assemblée législative. Je commencerai par donner un aperçu d'une année difficile mais productive pour le Bureau.

Les vérifications de l'optimisation des ressources constituent le principal moyen dont dispose le Bureau pour atteindre son objectif de fournir des renseignements utiles aux législateurs pour qu'ils puissent s'assurer que l'argent des contribuables est dépensé à bon escient et que le gouvernement offre un niveau élevé de service au public. Alors que le Bureau a effectué 12 vérifications de l'optimisation des ressources en moyenne chaque année au cours de la dernière décennie, le Chapitre 3 du *Rapport annuel 2007* présente les résultats de 14 vérifications de l'optimisation des ressources. Ces vérifications portent non seulement sur les programmes des ministères, mais aussi sur les activités des hôpitaux, des établissements de soins de longue durée, des universités et du Réseau GO. Nous avons également effectué nos vérifications annuelles des états financiers des comptes publics de la province et de plusieurs douzaines d'organismes de la Couronne, qui, cette année, prévoyaient la mise en œuvre des normes de vérification améliorées récemment recommandées par l'Institut Canadien des Comptables Agréés.

Outre ces vérifications, que nous sommes tenus d'effectuer chaque année, nous pouvons (en vertu des articles 16 et 17 de la *Loi sur le vérificateur général*) accomplir les tâches spéciales qui nous sont confiées par le Comité permanent des comptes publics ou par un ministre de la Couronne. Dans le passé, on nous a demandé d'accomplir une de ces tâches spéciales en moyenne chaque année. Cette année, nous avons présenté des rapports sur deux tâches spéciales :

- *Examen spécial pour le ministre de l'Énergie – L'entente de remise en état conclue avec Bruce Power* : Le ministre de l'Énergie nous a demandé de procéder à cet examen peu après la signature de l'entente et nous avons déposé notre rapport en avril 2007.
- *Examen spécial à l'intention du premier ministre de l'Ontario – Subventions octroyées en fin d'exercice par le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration* : Le 10 mai 2007, le premier ministre nous a demandé d'examiner les subventions octroyées en fin d'exercice

au cours des deux exercices précédents. Nous avons soumis notre rapport au premier ministre à la fin juillet 2007.

De plus, en vertu de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, nous avons été tenus pour la première fois d'examiner les états financiers projetés par le gouvernement pour les trois prochains exercices, tels qu'énoncés dans le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007* (diffusé en avril), et de produire une déclaration indiquant s'ils sont raisonnables. Nous avons déposé notre examen, dont il est question aux chapitres 2 et 5, le 18 juin 2007.

C'est aussi la première année complète où nous avons examiné et approuvé la publicité gouvernementale conformément aux exigences de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*. Cette loi permet de s'assurer que le gouvernement n'utilise pas les fonds publics pour faire de la publicité à des fins politiques partisanes. Comme il est mentionné au Chapitre 6, nous avons examiné un total de 189 annonces et respecté le délai de sept jours prescrit dans la loi dans tous les cas.

Tout ce travail a été accompli par un personnel qui n'a connu qu'une modeste augmentation depuis l'an dernier et, comme il est expliqué au Chapitre 7, nous avons même retourné une partie de notre budget approuvé parce que nous avons encore du mal à combler nos besoins en comptables professionnels sur le marché du travail concurrentiel de Toronto. En conclusion, nous avons connu une année aussi occupée que productive et je profite de l'occasion pour exprimer mes sincères remerciements au personnel de mon Bu[illegible] pour son professionnalisme, son dévouement et ses réalisations de l'année écoulée.

LES BONNES DÉCISIONS NÉCESSITENT DE BONNES INFORMATIONS

Mon examen des résultats des vérifications de l'optimisation des ressources de cette année m'a rappelé l'impossibilité de gérer ce qu'on ne peut pas mesurer, ainsi qu'une observation figurant dans mon aperçu du *Rapport annuel 2004* : « pour prendre la bonne décision, il faut avoir les informations voulues au bon moment ». L'absence d'informations pertinentes fait augmenter sensiblement le risque de ne pas prendre les meilleures décisions possibles – et même de prendre de mauvaises décisions. Nous avons également constaté que, trop souvent, les données sous-jacentes requises pour produire des renseignements utiles aux décideurs sont disponibles, mais qu'elles ne sont pas utilisées de façon appropriée à cette fin.

Dans chaque programme que nous avons vérifié cette année, nous avons noté des secteurs où de meilleures informations auraient été requises afin d'améliorer et d'appuyer la prise des décisions et la surveillance par la direction. Les sous-sections qui suivent, classées par ordre alphabétique, désignent les secteurs examinés par les vérifications de cette année où, à notre avis, des renseignements plus complets, plus pertinents et plus fiables auraient permis d'améliorer la prise des décisions.

Entreposage des documents d'archives

Les Archives de l'Ontario ne disposaient pas de renseignements suffisants pour identifier tous les documents de valeur archivistique; en outre, de nombreux documents archivés n'étaient pas décrits suffisamment en détail pour être facilement accessibles ou utiles au public.

Formation et évaluation des conducteurs

Le ministère des Transports n'avait pas utilisé son système d'information sur les conducteurs afin de déterminer pourquoi les conducteurs novices qui avaient suivi un cours de conduite approuvé affichaient un taux de collision plus

élevé que ceux qui n'avaient pas suivi le cours et de prendre les mesures qui s'imposent.

Gestion des déchets dangereux

Les problèmes continus liés à un système informatisé mis en œuvre en 2002 ont empêché le ministère de l'Environnement de surveiller et d'inspecter les déchets dangereux pour s'assurer qu'ils font l'objet de procédures de traitement et d'élimination appropriées.

Gestion des établissements chirurgicaux des hôpitaux

Ni les hôpitaux que nous avons visités ni le ministère de la Santé et des Soins de longue durée ne disposaient de renseignements suffisants sur le nombre de patients en attente de certains types de chirurgie. Le Ministère n'avait pas non plus d'information sur le nombre de salles d'opération en Ontario et leurs heures d'utilisation.

Gestion des installations universitaires

Les universités seraient mieux placées pour repérer les économies potentielles si elles disposaient de meilleurs renseignements sur l'utilisation des locaux et les coûts d'exploitation de leurs installations.

Gestion des médicaments dans les foyers de soins de longue durée

Le Système du réseau de santé du ministère de la Santé et des Soins de longue durée est le seul système qui contient des données sur la plupart des médicaments délivrés aux résidents des foyers de soins de longue durée. L'examen de ces données constituerait un moyen clé de repérer les foyers où l'utilisation des médicaments pourrait présenter un risque élevé pour les personnes âgées, ainsi que les situations dans lesquelles de nombreuses combinaisons contre-indiquées sont administrées aux résidents. Nous croyons qu'en procédant à des examens périodiques conjoints avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario et avec d'autres organismes de réglementation compétents, le Ministère pourrait dégager des renseignements utiles.

Gestion des pandémies

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée avait besoin de meilleurs renseignements sur les mesures prises par ses partenaires communautaires en santé publique afin de pouvoir évaluer l'état de préparation de la province au cas où une pandémie de grippe se déclarerait.

Gestion des ressources halieutiques et fauniques

Le ministère des Richesses naturelles ne disposait pas de données suffisamment fiables pour évaluer sa capacité à gérer les ressources halieutiques et fauniques de manière à en assurer la durabilité et pour axer ses efforts d'inspection et de recherche sur les secteurs à risque élevé.

Logement des personnes ayant une déficience intellectuelle

Le ministère des Services sociaux et communautaires ne disposait pas des renseignements nécessaires pour s'assurer que les fonds versés aux organismes locaux qui fournissent des logements communautaires aux personnes ayant une déficience intellectuelle étaient basés sur les besoins relatifs de chaque collectivité et les coûts des services fournis (plutôt que sur les niveaux de financement antérieurs, comme c'était le cas). Il n'avait pas non plus l'information requise pour vérifier si tous les services financés étaient effectivement fournis.

Perception de la taxe de vente au détail

Les systèmes d'information utilisés par le ministère des Finances à l'appui de la perception de la taxe de vente au détail ne fournissaient pas les données requises pour garantir un rôle d'imposition complet et exact; ils ne permettaient pas non plus de repérer les comptes en souffrance nécessitant des efforts de perception plus soutenus.

Registre des délinquants sexuels de l'Ontario
Les limitations des outils de recherche intégrés au Registre des délinquants sexuels de l'Ontario empêchaient les agents de police de la province d'effectuer des recherches efficaces sur des suspects potentiels.

Remboursement des médicaments sur ordonnance
Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée n'utilisait pas les données du Système du réseau de santé pour repérer les paiements en trop aux pharmaciens.

Réseau GO
Le nombre de passagers des trains de banlieue ayant augmenté de plus de 65 % au cours de la dernière décennie, le Réseau GO avait besoin d'un plan de dépenses en capital qui donne une analyse plus complète de la demande prévue à l'avenir et fournit les renseignements voulus pour déterminer les investissements additionnels requis afin de stopper la détérioration du service.

Services de laboratoire judiciaire
Le Centre des sciences judiciaires ne disposait pas des renseignements nécessaires pour déterminer pourquoi les rapports sur certains cas étaient retardés; il n'avait pas non plus d'information sur les délais à prévoir dans différents domaines d'analyse médico-légale.

En conclusion, quoique l'expérience et un bon jugement jouent un rôle important dans la prise des décisions, il est aussi essentiel de pouvoir compter sur de bons renseignements de base. Pour faciliter la prise de décisions judicieuses, la direction doit veiller à ce que le personnel à tous les niveaux dispose des informations voulues au bon moment. Autrement dit, comme je le mentionne plus haut, on ne peut pas gérer ce qu'on ne peut pas mesurer.

MESURES À PRENDRE POUR RÉGLER CERTAINS PROBLÈMES DE LONGUE DATE

J'ai remarqué une amélioration globale des mesures prises par les ministères pour donner suite à nos recommandations au cours des quatre dernières années. Les vérifications de cette année ont toutefois mis en évidence des cas où les ministères ne faisaient pas assez pour régler certaines préoccupations soulevées dans le passé. Voici quelques exemples :

- Le programme de médicaments du ministère de la Santé et des Soins de longue durée traite 90 millions d'ordonnances pour des personnes âgées, des bénéficiaires de l'aide sociale et d'autres personnes admissibles. Le processus d'inspection constitue un mécanisme de contrôle essentiel dans la gestion de ce programme : le Ministère inspecte les pharmacies pour s'assurer qu'elles ne délivrent pas de médicaments sur ordonnance à des personnes non admissibles, que les dérogations aux prix sont justifiées et que les honoraires de préparation facturés ne sont pas excessifs. Le niveau actuel d'inspection est insuffisant, et la direction n'utilise pas les renseignements de sa base de données pour repérer les dossiers auxquels il faut s'empresser de donner suite.
- Certaines espèces halieutiques, fauniques et végétales sont encore menacées et, comme nous le soulignions dans notre vérification de 2002 de Parcs Ontario, le ministère des Richesses naturelles doit jouer un rôle plus proactif à cet égard. Quoique la récente promulgation de la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition* soit encourageante, il incombera au Ministère de traduire les visées stratégiques de la Loi en résultats durables.
- Trois des préoccupations examinées dans la section qui précède – à savoir, les problèmes continus liés au système d'information de gestion sur les déchets dangereux, la persistance

à baser le financement du programme de logement communautaire sur les niveaux antérieurs (plutôt que sur les besoins), et l'absence de suivi en temps opportun des comptes impayés de taxe de vente au détail – ont déjà été soulevées dans le passé et méritent une plus grande attention de la part des ministères responsables.

QUELQUES BONNES NOUVELLES

En tant que vérificateurs législatifs, nous avons tendance à mettre l'accent sur les secteurs où il faut améliorer la rentabilité et les niveaux de service des programmes offerts aux résidents de l'Ontario. Cela ne veut pas dire que les secteurs dans lesquels des progrès ont été réalisés ou des initiatives innovatrices ont été mises en place passent inaperçus. Nous mentionnons certains de ces secteurs au Chapitre 3 et, dans cet aperçu, nous voulons saluer les progrès réalisés dans dix secteurs en particulier :

- Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a constitué plusieurs groupes d'experts et équipes d'encadrement afin d'améliorer les processus de gestion chirurgicale des hôpitaux de l'Ontario.
- Les temps d'attente pour les examens du permis de conduire – qui constituaient un problème notable il y a plusieurs années – ont été sensiblement réduits au cours des dernières années. Par ailleurs, l'entente d'impartition conclue par le ministère des Transports avec le fournisseur du secteur privé qui administre les centres d'examen de conduite prévoit des mécanismes adéquats de surveillance.
- Les foyers de soins de longue durée que nous avons visités ont institué un certain nombre de procédures pour s'assurer qu'ils obtiennent des médicaments prescrits par des médecins et qu'ils les administrent aux résidents de manière sécuritaire et au moment opportun.
- Le Centre des sciences judiciaires a établi des processus raisonnables pour s'assurer que ses laboratoires judiciaires offrent des services de qualité et que ses clients des services de police sont satisfaits.
- À un moment où le Réseau GO doit composer avec l'augmentation continue des passagers des trains de banlieue, l'American Public Transportation Association a exprimé une opinion de vérification généralement favorable sur la sécurité de ses opérations.
- Bien qu'il reste du chemin à faire à cet égard, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a pris un certain nombre de mesures depuis l'éclosion du SRAS en 2003 pour que la province soit mieux préparée à faire face aux épidémies de maladies infectieuses.
- Les Archives de l'Ontario ont lancé plusieurs initiatives clés afin d'améliorer leurs installations et leurs systèmes d'information. Ces initiatives ne sont pas encore terminées, mais elles sont nécessaires pour que l'information d'importance historique soit identifiée, archivée de façon sécuritaire et facilement accessible aux utilisateurs intéressés.
- Le système géré à l'externe qui traite les demandes de règlement de frais de médicaments pour les personnes âgées, les bénéficiaires de l'aide sociale et d'autres personnes admissibles au nom du ministère de la Santé et des Soins de longue durée traitait chaque année quelque 90 millions de demandes avec exactitude et conformément aux exigences du Ministère.
- Reconnaissant la nécessité d'assurer un entretien adéquat et rentable de leurs installations, les universités de l'Ontario ont fait l'acquisition conjointe d'un système de gestion des immobilisations qui fournira l'information requise pour répartir le capital de façon à mieux gérer l'infrastructure vieillissante de la plupart des universités.

- Quoiqu'il s'agisse d'un système d'information relativement modeste, le Registre des délinquants sexuels de l'Ontario a été développé de manière rentable par la Police provinciale de l'Ontario en collaboration avec le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels.

Résumés des vérifications de l'optimisation des ressources

Les vérifications de l'optimisation des ressources figurant au Chapitre 3 du Rapport annuel sont résumées ci-après. Dans le cadre de chacune de ces vérifications, nous avons formulé un certain nombre de recommandations, et les ministères et organismes concernés des secteurs public et parapublic se sont engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

3.01 ARCHIVES PUBLIQUES DE L'ONTARIO ET SERVICES D'ENTREPOSAGE ET DE RECHERCHE DES DOSSIERS

Les Archives publiques de l'Ontario (les Archives) ont pour mandat général de surveiller et de gérer les renseignements consignés sur support papier, électronique ou autre par les ministères et la plupart des organismes, d'assurer la préservation des documents de valeur historique permanente et de les rendre accessibles au public. Les périodes d'entreposage des documents gouvernementaux varient habituellement entre cinq et cent ans. Les documents sont ensuite détruits ou transférés à la garde et à la propriété des Archives publiques. C'est à l'archiviste de l'Ontario qu'incombe la responsabilité ultime de déterminer s'il y a lieu de préserver les documents ou d'en disposer. Les Archives publiques, qui emploient une centaine de personnes, ont dépensé 16,7 millions de dollars en 2006-2007.

On peut accéder aux collections des Archives publiques via Internet ou en visitant une de leurs salles de lecture ou une bibliothèque publique qui participe au Service interprêt de microfilms. Les demandes de renseignements et demandes d'accès aux collections archivistiques et collections d'objets d'art reçues chaque année se répartissent comme suit : 20 000 visites aux salles de lecture des Archives publiques, 70 000 demandes de recherche, 16 000 demandes de prêt de microfilms et plus de 25 millions de visites au site Web des Archives publiques.

Bien que les Archives publiques aient récemment pris certaines initiatives pour améliorer leurs installations et systèmes d'information, nous avons conclu qu'elles ne disposaient pas encore des systèmes et procédures nécessaires pour s'assurer que les renseignements d'importance historique sont identifiés, entreposés ou archivés de façon sûre et sécuritaire, et facilement accessibles aux utilisateurs. La forte croissance et la quantité impressionnante de documents destinés aux Archives publiques, sur support papier et électronique, exacerbent le défi d'identifier et de cataloguer les archives de valeur historique ou permanente. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Les Archives publiques ne disposaient pas de systèmes et procédures leur permettant de s'assurer que les calendriers de conservation des ministères et organismes, dont le nombre est évalué à plus de 10 000 et qui servent à identifier les documents ayant une valeur archivistique, étaient complets et à jour.
- Les Archives publiques n'avaient aucune information sur les pratiques de gestion des documents à l'échelle du gouvernement ni aucune garantie que les documents de valeur archivistique étaient identifiés.
- Les Archives publiques n'avaient ni stratégie globale pour gérer l'énorme quantité de documents

électroniques qui devront être archivés, ni l'expertise et la capacité techniques nécessaires pour entreposer ceux-ci et les mettre à la disposition du public.

- Nous avons repéré certaines lacunes dans les pratiques de contrôle des stocks, qui pourraient avoir entraîné des pertes importantes, parfois dues à des vols, au fil des ans.
- De nombreuses archives n'étaient pas facilement accessibles au public parce qu'elles n'avaient pas été traitées ou décrites en détail dans la base de données descriptive des Archives publiques.
- Malgré les progrès réalisés dans le développement d'une installation d'entreposage de pointe pour les documents d'archives, les installations et méthodes actuelles d'entreposage des documents semi-actifs destinés aux Archives publiques présentent un risque de détérioration ou de perte pour ces dossiers.

3.02 CENTRE DES SCIENCES JUDICIAIRES

Le Centre des sciences judiciaires (le Centre) fournit des services de laboratoire scientifique indépendants aux agents de police et à ses autres clients du secteur de la justice. Les enquêteurs de police et les procureurs de la Couronne s'appuient sur la criminalistique pour identifier ou éliminer des suspects et pour fournir des éléments de preuve qui peuvent résister à un examen approfondi devant les tribunaux. Les retards et les erreurs associés aux analyses judiciaires peuvent prolonger les enquêtes policières, faire augmenter les coûts et compromettre la sécurité du public en laissant des criminels en liberté et en leur donnant ainsi l'occasion de récidiver.

En 2006-2007, le Centre a reçu de ses clients du secteur de la justice plus de 10 400 demandes d'analyse scientifique d'éléments de preuve. Ces demandes ont donné lieu à près de 12 700 rapports d'analyse. En 2006-2007, le Centre a engagé des dépenses d'exploitation d'environ 25,5 millions de dollars.

Nous avons constaté que le Centre avait établi des procédés raisonnables pour assurer la qualité de ses services et qu'il cherchait à obtenir une accréditation internationale à cet égard pour 2008. Ses clients étaient généralement satisfaits du calibre du travail accompli. Alors que ses délais d'exécution faisaient problème dans le passé, le Centre a fait des progrès à cet égard au cours des dernières années – particulièrement en ce qui concerne les analyses génétiques – malgré une augmentation de la demande de plus de 70 %.

Le Centre doit toutefois améliorer ses systèmes et procédures pour que ses délais d'exécution soient comparables à ceux des principaux laboratoires judiciaires internationaux. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- En présentant ses rapports plus rapidement, le Centre aidera à accroître la sécurité publique et permettra aux services policiers et à ses autres clients du secteur de la justice de faire une utilisation plus efficace de leurs ressources. Nous avons comparé la performance du Centre à celle de deux laboratoires judiciaires parmi les plus avancés au monde et noté que ceux-ci produisaient leurs rapports deux fois plus vite que le Centre, dont le délai d'exécution moyen est de 64 jours.
- Le Centre utilise un seul délai cible pour évaluer le rendement de ses différentes sections d'enquête, alors que chaque section fait un travail tout à fait différent et qu'il faudrait donc fixer des objectifs spécifiques. L'objectif établi par le Centre – répondre à 80 % des demandes dans un délai de 90 jours – était beaucoup plus modeste que ceux des laboratoires judiciaires d'autres administrations, dont les délais cibles sont souvent de 30 jours ou moins.

- Le Centre n'a pas établi de systèmes ou de procédures documentés pour surveiller le nombre de demandes urgentes traitées par chaque section et les délais d'exécution correspondants.
- Les systèmes d'information du Centre n'aidaient pas la direction à déterminer pourquoi certains rapports avaient été retardés, et, comme il est mentionné plus haut, des délais cibles n'avaient pas été établis pour chaque section.

3.03 PROGRAMME DE LOGEMENT COMMUNAUTAIRE

Le Programme des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle du ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) finance les organismes communautaires bénéficiant de paiements de transfert qui offrent une vaste gamme de services et de mécanismes de soutien aux adultes et aux enfants ayant une déficience intellectuelle. En 2006-2007, les sommes affectées à ce programme s'élevaient à environ 1,2 milliard de dollars, dont près des deux tiers sont allés au Programme de logement communautaire pour les locaux d'habitation et les services de soutien fournis aux enfants et aux adultes ayant une déficience intellectuelle.

Les sommes affectées par le Ministère au Programme de logement communautaire ont plus que doublé depuis notre dernière vérification, qui remonte à 1999, et elles s'élevaient à environ 767 millions de dollars pour l'exercice terminé le 31 mars 2007. La plus grande partie de ces dépenses était consacrée au logement dans des foyers de groupe pour adultes. Les placements résidentiels sont basés sur l'évaluation des besoins de la personne, et les services offerts vont du logement dans des conditions relativement indépendantes et des habitations ressemblant à des appartements où les résidents bénéficient du soutien d'un organisme, jusqu'aux soins intensifs assurés 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 dans des foyers de groupe qui accueillent généralement entre 3 et 6 personnes. L'accès aux services résidentiels est toutefois limité par la disponibilité des logements, qui dépend surtout du financement fourni par le Ministère.

Certaines des observations du présent rapport sont semblables à celles qui figurent dans notre rapport de 1999. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Depuis de nombreuses années, les fonds octroyés aux organismes dépendent surtout des niveaux antérieurs plutôt que des besoins, ce qui exacerbe les inégalités de financement. Les demandes de budget des organismes ne contiennent pas de détails suffisants pour permettre au Ministère de prendre des décisions de financement éclairées, et il y a peu d'indications montrant qu'il a examiné les demandes de budget afin de déterminer si elles étaient raisonnables. De nombreux organismes n'ont reçu leur budget approuvé définitif que bien après la fin de l'exercice.
- Le processus budgétaire annuel empêchait le Ministère de surveiller ou de comparer des renseignements tels que le coût moyen des locaux et des services à l'intérieur d'un foyer. Selon nos calculs, les coûts supportés par les organismes que nous avons visités variaient entre 30 000 $ et plus de 200 000 $ par personne par an. Le Ministère n'était pas conscient de ces différences et il a été incapable de démontrer qu'elles étaient raisonnables ou justifiées.
- Le Ministère ne disposait pas des procédures et de l'expertise nécessaires pour garantir l'optimisation des ressources affectées aux projets d'immobilisations, et certains des coûts engagés semblaient excessifs. Dans un cas particulier, le Ministère a payé 380 000 $ pour la rénovation d'un bungalow qui avait coûté 390 000 $, sans chercher à déterminer si les rénovations étaient nécessaires et raisonnables

et sans que les coûts soient comptabilisés en bonne et due forme.

- Dans bien des cas, il y avait peu de documents démontrant que la personne bénéficiant des services de logement avait une déficience intellectuelle ou que son placement était approprié et rentable.
- Nous avons remarqué que certains lits restaient disponibles pendant 6 à 12 mois. Comme la formule de financement actuelle du Ministère prévoit la même somme, que les lits soient occupés ou non, les organismes ont peu d'incitatifs financiers à remplir les lits disponibles. Certains organismes disposaient de lits qui restaient disponibles pendant de longues périodes, alors que leurs centres d'accès maintenaient de longues listes d'attente.

Le Ministère reconnaissait les défis auxquels le programme était confronté et il avait commencé à apporter des changements au système en place, mais il faudra attendre un bon moment avant que ses efforts portent fruit.

3.04 FORMATION ET ÉVALUATION DES CONDUCTEURS

Le ministère des Transports (le Ministère) protège le public en s'assurant que seules les personnes qui démontrent qu'elles conduiront vraisemblablement avec prudence bénéficient du privilège de conduire sur une voie publique.

Bien que la province ne réglemente pas les auto-écoles, le Ministère administre actuellement un programme volontaire de cours de conduite pour débutants (CCD), en vertu duquel les auto-écoles qui satisfont aux exigences prescrites peuvent devenir des fournisseurs de cours approuvés par le Ministère. Ces écoles peuvent alors remettre aux élèves qui réussissent le cours un certificat de cours de conduite (certificat CCD) qui leur permet de retrancher jusqu'à quatre mois de l'étape G1, dont la durée minimale serait autrement de 12 mois, et qui pourrait leur donner droit à une réduction de leurs primes d'assurance. Environ 120 000, ou 55 %, des quelque 218 000 nouveaux conducteurs qui reçoivent leur permis chaque année ont suivi un CCD, et environ 67 000 d'entre eux choisissent de se présenter à l'épreuve de conduite pour le permis G2 avant la fin de la période d'attente normale de 12 mois.

Nous avons constaté que les taux de collision des conducteurs débutants inscrits au CCD étaient sensiblement plus élevés que ceux des conducteurs qui n'avaient pas suivi ce cours. Quoique cette statistique ne reflète pas nécessairement l'efficacité du CCD, le Ministère n'avait pas cherché à déterminer pourquoi le taux de collision des conducteurs inscrits au cours était plus élevé. Nous avons également noté ce qui suit :

- Notre analyse des statistiques concernant les conducteurs de l'Ontario et d'autres études montrent que les conducteurs qui tirent parti de la réduction de délai affichent des taux de collision plus élevés que ceux qui sont supervisés durant une plus longue période.
- Pratiquement tous les intervenants de l'extérieur que nous avons interviewés craignaient que des auto-écoles sans scrupules ne vendent des certificats CCD à des élèves qui n'avaient pas suivi le cours requis.
- Lors de l'inspection des auto-écoles offrant des CCD, le Ministère ne vérifiait pas si les cours étaient conformes au programme approuvé. Les inspections effectuées ont toutefois permis de détecter de nombreux cas de non-conformité à répétition par les auto-écoles.

Bien qu'ultimement responsable de l'évaluation des conducteurs et de la délivrance des permis, le Ministère a choisi d'impartir l'administration des examens de conduite. À cet égard, nous avons noté une amélioration notable des temps d'attente pour l'examen sur route, qui étaient une des grandes préoccupations de notre vérification de 2001.

Nous avons toutefois constaté des différences dans les taux de réussite des examinateurs qui étaient assez importantes pour indiquer que les candidats n'étaient pas traités de façon uniforme à l'échelle de la province. On notait également de nombreux cas dans lesquels les candidats n'avaient pas eu à exécuter toutes les manœuvres nécessaires. Par ailleurs, certains candidats auraient parcouru de longues distances pour se présenter à d'autres centres d'examen dont les exigences semblaient moins rigoureuses.

L'entente d'impartition de l'administration des examens de conduite conclue entre le Ministère et le fournisseur de services comportait des mécanismes de surveillance efficaces établissant certaines normes de rendement. En surveillant le rendement du fournisseur de services, le Ministère a détecté beaucoup de lacunes qui pourraient révéler des problèmes persistants.

En vertu du Programme d'attestation de la compétence des conducteurs, le Ministère désigne des autorités reconnues telles que des municipalités, des entreprises de camionnage et des compagnies d'autobus scolaires pour qu'elles administrent un programme de formation et d'examen à l'intention de leurs employés. Les employés qui réussissent le programme peuvent passer du permis de catégorie G à un permis de catégorie commerciale. Environ 8 600 permis commerciaux, ou 20 %, sont délivrés ainsi chaque année. Les inspections effectuées par le Ministère et ses enquêtes sur les plaintes reçues ont toutefois révélé des cas dans lesquels les autorités reconnues et leurs instructeurs avaient délivré des permis de catégorie supérieure à des conducteurs qui n'avaient pas reçu la formation ou démontré les compétences nécessaires au volant ou à des personnes autres que des employés.

3.05 ACTIVITÉ DES PROGRAMMES DE MÉDICAMENTS

Les programmes de médicaments de l'Ontario mettent des médicaments sur ordonnance à la disposition des personnes âgées de l'Ontario, des prestataires de l'aide sociale qui participent au programme Ontario au travail ou au Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées, et à certains autres bénéficiaires désignés dans la loi. Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) traite les demandes de règlement de frais de médicaments et fournit des renseignements en ligne aux pharmaciens au moyen du Système du réseau de santé (le Réseau), qui le relie à environ 3 050 pharmacies et à une centaine d'autres fournisseurs.

Le Réseau traite 90 millions d'ordonnances pour environ 3,2 millions de bénéficiaires admissibles chaque année. En 2006-2007, les dépenses totales au titre des programmes de médicaments de l'Ontario s'élevaient à 3,7 milliards de dollars, dont 742 millions ont été payés par le ministère des Services sociaux et communautaires pour les prestations d'assurance-médicaments des bénéficiaires de l'aide sociale.

Nous étions généralement convaincus que le Réseau, géré à l'externe, traitait les demandes de règlement conformément aux exigences législatives et à la politique du Ministère. Cependant, pour réduire davantage les coûts, le Ministère doit être encore plus vigilant et prendre des mesures appropriées pour se protéger contre les risques liés aux personnes non admissibles et aux tendances inhabituelles dans les demandes de règlement. En l'occurrence :

- Le Ministère ne surveillait pas de près les pharmaciens qui utilisaient des codes de dérogation pour étendre la couverture aux personnes que le système ne reconnaît pas comme admissibles à l'assurance-médicaments. Les codes de dérogation doivent être appuyés par des documents appropriés tels que des

cartes d'admissibilité temporaires, mais nous avons trouvé peu de preuves qu'on vérifiait si tel était le cas. Dans un cas particulier, une pharmacie a soumis plus de 300 demandes de règlement au cours d'une période de cinq mois en entrant des codes de dérogation pour une personne qui n'était pas admissible à ce moment-là.

- Les pharmaciens qui achètent des médicaments à un coût supérieur à celui inscrit au Formulaire des médicaments de l'Ontario (le Formulaire) peuvent être payés pour ces prix plus élevés en entrant un code de dérogation dans le système. Nous avons examiné un échantillon de demandes de dérogation aux prix que le Ministère avait réglées en février 2007 et constaté que plus de 30 % des prix unitaires dépassaient le prix du Formulaire de plus de 100 %. Dans un cas particulier, le prix demandé dépassait le prix du Formulaire de 12 500 %, de sorte que le Ministère a payé presque 2 400 $ pour une ordonnance qui, selon le Formulaire, aurait dû coûter moins de 20 $.
- Au rythme actuel du Ministère – qui inspecte 3 % des fournisseurs chaque année –, il faudra jusqu'à 30 ans pour vérifier tous les fournisseurs. Pour utiliser ses ressources d'inspection limitées de façon plus efficace, le Ministère doit cibler les fournisseurs à risque élevé en examinant les statistiques sur les demandes inhabituelles ou en procédant à d'autres activités du même genre. Par exemple, notre examen des données pour l'exercice 2005-2006 montrait que 20 fournisseurs avaient exécuté des ordonnances pour une durée moyenne de moins de trois jours, mais qu'un seul de ces fournisseurs avait été inspecté au cours des six dernières années. Ces statistiques pourraient signaler les fournisseurs qui réduisent les quantités prescrites de façon inappropriée afin de pouvoir facturer des frais d'ordonnance plus élevés. Conjointement avec le Ministère, nous avons sélectionné un fournisseur qui avait soumis un nombre élevé de demandes de règlement par bénéficiaire et nous avons assisté à l'inspection sur le terrain. À elle seule, cette inspection a permis de repérer des trop-payés de 270 000 $, dont plus de 240 000 $ étaient dus à des demandes de frais d'ordonnance invalides.

3.06 PROGRAMME DES PÊCHES ET DE LA FAUNE

Le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) vise à assurer un environnement sain qui favorise l'utilisation et le développement durables des richesses naturelles de l'Ontario. D'après les estimations du Ministère, 5,5 millions d'Ontariens pratiquent chaque année la pêche sportive, la chasse et l'observation de la faune et ces activités rapportent à l'économie ontarienne près de 11 milliards de dollars par année. Le financement du Programme des pêches et de la faune du Ministère s'élevait à 74,2 millions de dollars en 2006-2007.

Le Ministère avait recueilli des données sur les ressources halieutiques et fauniques et évalué ces ressources, mais ces renseignements n'étaient pas suffisamment à jour et complets pour lui permettre d'assurer une gestion durable et efficace des ressources. Nous avons également relevé plusieurs espèces végétales, halieutiques et fauniques dont la durabilité était de plus en plus préoccupante. Nos observations incluaient ce qui suit :

- Le Ministère a récemment pris des mesures pour régler certaines questions liées à la biodiversité et à la durabilité en diffusant une stratégie formelle pour la biodiversité et en promulguant la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*.
- Le Ministère a publié des lignes directrices et des cadres pour protéger les habitats du poisson et de la faune, mais il n'a pas d'inventaire

complet de tous les habitats essentiels au rétablissement ou au développement durable des ressources halieutiques et fauniques. L'identification de ces habitats permettrait au Ministère d'élaborer des stratégies pour stopper leur détérioration.

- En 2002, nous avons recommandé au Ministère d'élaborer une stratégie globale pour assurer la conservation, la protection, le rétablissement et la reproduction des espèces en péril. Nous avons remarqué que la stratégie avait été élaborée, mais qu'il restait à l'approuver et à la mettre en oeuvre. Le Ministère a également 120 stratégies de rétablissement qui en sont à différents stades d'élaboration pour les espèces menacées et en voie de disparition, mais seulement 22 d'entre elles ont été publiées aux fins de commentaires publics.
- Le Ministère ne disposait pas de renseignements complets et à jour sur les populations d'orignaux, ce qui a contribué à l'attribution d'un plus grand nombre de vignettes de chasse que ce qui était recommandé dans les directives sur la récolte. Par exemple, 41 des 66 régions géographiques qui calculent les quotas de récolte d'orignaux et attribuent les vignettes de chasse déclaraient une population chassable plus élevée que la population estimative totale de la région.
- Le Ministère a élaboré un programme de rétablissement préliminaire pour le caribou des bois, une espèce menacée en Ontario, mais il est lent à le finaliser et à le mettre en oeuvre. Les biologistes l'ont averti qu'il devait mettre le programme de rétablissement en œuvre plus rapidement pour maintenir la population de caribous des bois et son habitat.
- La gestion ministérielle de la pêche commerciale a grandement favorisé le développement durable des stocks de poisson commercial, mais les activités de surveillance et d'exécution laissaient encore à désirer. Certains exploitants commerciaux et autochtones du lac Supérieur et du lac Huron dépassaient leurs quotas de prise de plus de 200 %.
- La réduction des patrouilles de prévention effectuées par les agents de protection de la nature et la portée limitée des activités d'exécution de la loi pourraient avoir aggravé les pressions sur les ressources halieutiques et fauniques de la province. Par exemple, nous avons remarqué qu'au cours d'une opération éclair de deux semaines menée en 2006, les agents avaient saisi 57 orignaux chassés de façon illégale, soit près du double du nombre saisi (29) lors d'une opération semblable en 2005.

3.07 RÉSEAU GO

Établi en 1967, le Réseau GO est un maillon essentiel du réseau de transports en commun de la région du grand Toronto, qui relie la ville de Toronto aux municipalités environnantes et dessert une population de plus de 5 millions d'habitants. Un jour de semaine normal, le Réseau GO transporte 195 000 passagers, dont 165 000 par train et 30 000 par autobus. Au 31 mars 2007, il employait plus de 1 200 équivalents temps plein. Ses dépenses de fonctionnement, y compris l'amortissement des immobilisations, s'élevaient à environ 375 millions de dollars par année, dont 250 millions sont récupérés auprès des usagers et le reste est subventionné par la province.

La demande augmente rapidement, comme en témoigne la hausse de plus de 65 % du nombre de voyageurs ferroviaires au cours des dix dernières années. Récemment encore, environ 95 % des trains du Réseau GO respectaient leur horaire, mais les retards et l'achalandage excessif sont devenus des problèmes de plus en plus courants. Au cours de notre vérification, qui a duré d'octobre 2006 à février 2007, le Réseau GO a affiché un taux de ponctualité de seulement 85 %. Bien que le Réseau

GO ait pris certaines mesures pour corriger la situation, d'autres efforts devront être déployés pour répondre à la demande et fournir des services ferroviaires fiables.

En l'occurrence, le plan de dépenses en immobilisations du Réseau GO était fondé non pas sur la croissance projetée du nombre d'usagers, mais principalement sur les niveaux prévus de financement public. Sans une analyse plus approfondie de la demande future, l'infrastructure dont dispose l'organisme pour faire face à la hausse du nombre d'usagers pourrait se révéler insuffisante, et certains secteurs pourraient continuer d'éprouver des problèmes graves de capacité ainsi que des problèmes persistants de service à la clientèle.

Soixante-dix pour cent (70 %) des voies qu'empruntent les trains du Réseau GO appartiennent à des sociétés privées. Le Réseau GO disposait de moyens limités pour contester ce qu'il considérait comme des tarifs élevés, des clauses restrictives et des contrôles des niveaux de service imposés par les sociétés ferroviaires privées. De plus, le Réseau GO prévoyait dépenser environ 475 millions de dollars au cours des dix prochaines années afin d'améliorer les services ferroviaires dans les corridors appartenant aux sociétés privées. Ces sociétés conserveront la propriété et le contrôle de l'infrastructure améliorée, mais le Réseau GO n'a aucune garantie de profiter d'un meilleur service en retour. Comme les sociétés ferroviaires sont assujetties à la législation fédérale, le Réseau GO doit collaborer plus étroitement avec le ministère provincial des Transports pour s'assurer que les démarches faites auprès du gouvernement fédéral permettent de mieux protéger ses projets ferroviaires financés par les contribuables et de donner au public un accès adéquat aux trains de banlieue.

Une vérification récemment menée par l'American Public Transportation Association a brossé un portrait généralement positif de la sûreté et de la sécurité des services du Réseau GO.

En ce qui concerne le système de perception fondé sur le principe de la preuve de paiement, moins de 1 % des usagers contrôlés n'avaient pas de titre de transport valide. Cependant, environ 60 % des contrôles ont été effectués en dehors des heures de pointe.

Pour ce qui est de l'acquisition des biens et services, nous avons constaté ce qui suit :

- Alors que la description des projets visés par deux gros contrats indiquait clairement que le travail devait s'étendre sur plusieurs années, le Réseau GO a sollicité des soumissions pour 12 et 17 mois respectivement de services de consultation en gestion de programme. Dans le premier cas, un contrat de 247 000 $ a été attribué à un consortium, puis prolongé à plusieurs reprises pour sept années supplémentaires et plus de 25 millions de dollars à ce jour. Dans le deuxième cas, un contrat d'une valeur initiale de 2,3 millions de dollars a été prolongé de trois ans à un coût additionnel de 15,2 millions de dollars jusqu'ici.
- En tenant compte des prolongations de contrats mentionnées ci-dessus, plus de 60 modifications contractuelles d'une valeur globale de près de 70 millions de dollars, soit une hausse d'environ 75 % par rapport à la valeur initiale des contrats, ont été apportées sur la période de trois ans allant de 2004 à 2006.
- De nombreux fournisseurs ont été sélectionnés sans processus concurrentiel; le Ministère a notamment dépensé plus de 8,6 millions de dollars pour 170 contrats de consultation à fournisseur unique.

3.08 GESTION DES DÉCHETS DANGEREUX

Les déchets dangereux englobent des substances très variées comme les acides usés, les boues contaminées, les produits chimiques tels que

ceux utilisés pour la finition des photos, l'huile à moteur et les batteries mises au rebut. Le ministère de l'Environnement (le Ministère) est chargé de veiller à ce que les déchets dangereux soient enlevés, entreposés, transportés, traités et éliminés de manière sécuritaire pour l'environnement et la santé publique. Exception faite des ménages, l'Ontario produit environ 400 000 tonnes de déchets dangereux par année. En 2006-2007, le Ministère a affecté 14,6 millions de dollars à son programme de gestion des déchets dangereux.

En partie à cause des problèmes constants éprouvés avec un système informatique implanté en 2002, le Ministère n'a toujours pas de procédures de surveillance et d'inspection adéquates pour assurer la conformité aux lois et aux règlements qui visent à protéger l'environnement contre les risques associés aux déchets dangereux. Les lacunes du système limitaient la capacité du personnel à assurer une surveillance des activités associées aux déchets dangereux dans la province et contribuaient à bon nombre des problèmes suivants :

- Nous avons constaté que plus de 5 000 organismes inscrits comme producteurs de déchets dangereux en 2004 ne l'étaient pas en 2005. Le Ministère n'avait pourtant pas déterminé si ces organismes continuaient de produire des déchets dangereux et de les éliminer de façon appropriée.
- Les transporteurs et les réceptionnaires de déchets dangereux qui désirent établir ou modifier une installation doivent d'abord se procurer un certificat d'autorisation, et le Ministère examine les demandes de certificat pour s'assurer que les activités du requérant ne nuiront pas à l'environnement. Nous avons constaté que 50 % des demandes de certificat qu'il restait à traiter en janvier 2007 en étaient au stade de l'évaluation depuis plus d'un an et 20 %, depuis plus de trois ans.
- En 2005, il y a eu plus de 26 000 expéditions de déchets dangereux pour lesquelles la quantité reçue était inférieure à celle expédiée par le producteur. Dans la moitié des cas, la différence était supérieure à 10 %, mais il n'y avait ni explication ni suivi de l'écart. Il existe donc un risque qu'une quantité importante de déchets dangereux soit éliminée de façon inappropriée.
- Si l'on se fie à l'absence de manifestes, lesquels doivent accompagner toute expédition de déchets dangereux, près de 900 producteurs de déchets dangereux inscrits n'auraient fait aucune expédition de déchets dangereux depuis trois ans. En fait, l'absence de manifestes pourrait indiquer que des déchets dangereux, s'ils ne sont pas accumulés sur place, sont expédiés et éliminés de façon inappropriée.
- En avril 2007, le Ministère détenait 150 millions de dollars en garanties financières provenant de plus de 700 transporteurs et réceptionnaires de déchets. Le gouvernement exige des garanties financières pour s'assurer qu'il n'aura pas à assumer le coût du nettoyage des lieux contaminés par des déchets dangereux. Or, les garanties financières recueillies sont souvent insuffisantes. Par exemple, une société chimique qui avait fourni une garantie financière de 3,4 millions de dollars pour un lieu d'enfouissement a connu des problèmes de fuite, et les coûts du nettoyage sont estimés à 64 millions de dollars.
- Bien que le Ministère ait inspecté un nombre important de producteurs, de transporteurs et de réceptionnaires de déchets dangereux, la sélection des installations à soumettre à une inspection n'était généralement pas fondée sur les risques pour l'environnement. En fait, 11 des 30 principales installations productrices de déchets dangereux de la province n'avaient été soumises à aucune inspection depuis au moins cinq ans. Les inspecteurs du Ministère ont repéré de nombreuses infractions

à répétition, mais des sanctions plus graves ont été infligées aux récidivistes dans seulement 20 % des cas.

3.09 HÔPITAUX – GESTION ET UTILISATION DES INSTALLATIONS CHIRURGICALES

Les hôpitaux publics de l'Ontario sont généralement gérés par un conseil d'administration qui est responsable de leur fonctionnement et qui établit les priorités à respecter pour répondre aux besoins des patients de la collectivité. Les coûts de fonctionnement des hôpitaux de l'Ontario, dont le nombre s'élève à plus de 150, totalisaient à peu près 19 milliards de dollars en 2006-2007, dont environ 85 % était financé par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère).

Selon le Ministère, en 2006-2007, environ 844 000 interventions chirurgicales et 135 000 procédures de diagnostic (dont des biopsies et des examens par imagerie médicale) ont été pratiquées dans les salles d'opération des hôpitaux de tout l'Ontario à un coût d'environ 1,2 milliard de dollars. Ce coût comprend la rémunération du personnel infirmier et les fournitures médicales, mais exclut la plupart des services de médecins, dont ceux des chirurgiens, que le Ministère paye dans le cadre du Régime d'assurance-santé de l'Ontario.

La vérification mettait l'accent sur la gestion et l'utilisation des installations chirurgicales de façon à répondre aux besoins des patients. Les trois hôpitaux que nous avons visités – l'hôpital Toronto East General, le Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton et l'Hôpital régional de Sudbury – assuraient une bonne gestion de leurs installations chirurgicales dans certains domaines. Le Ministère avait d'ailleurs introduit plusieurs initiatives encourageantes pour aider les hôpitaux à améliorer leurs procédures chirurgicales. Cependant, il ne disposait d'aucune information sur le nombre de salles d'opération en Ontario et leurs heures d'utilisation, le nombre de patients en attente de chirurgie et le type de chirurgie qu'ils attendaient. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- En moyenne, 12 % des salles d'opération des hôpitaux visités n'ont pas été utilisées la plupart des jours de semaine en 2006, et elles n'étaient généralement pas utilisées pour les chirurgies non urgentes les fins de semaine et les jours fériés. De plus, pendant environ neuf semaines durant l'été 2006, seulement 60 % des salles d'opération ont été utilisées, en raison principalement des fermetures planifiées en période de vacances.
- Le nombre d'heures durant lesquelles chaque chirurgien pouvait utiliser les salles d'opération des hôpitaux visités était principalement fondé sur le temps d'utilisation qui lui avait été accordé dans les années précédentes, plutôt que sur d'autres facteurs tels que les besoins des patients et les priorités de l'hôpital.
- La plupart des patients constituant des cas très urgents subissaient leur intervention chirurgicale dans les délais établis par les deux hôpitaux visités qui conservaient cette information, mais ces délais n'étaient pas respectés dans environ 13 % des cas urgents mais non critiques (par exemple, les cas d'appendicite aiguë).
- Aucun des hôpitaux visités n'avait effectué de suivi auprès des chirurgiens concernés pour s'assurer que les patients ayant attendu plus longtemps que le délai établi de dix mois avaient été réévalués. Dans un hôpital, 67 % des patients devant subir une arthroplastie de la hanche de faible priorité avaient attendu plus longtemps que le délai ciblé, et certains patients attendaient toujours après trois ans.
- Les délais variaient considérablement dans certains cas, selon l'hôpital ou le Réseau local d'intégration des services de santé. Par exemple, les patients de certains hôpitaux avaient attendu moins longtemps pour des chirurgies

du cancer de priorité plus faible que les patients d'autres hôpitaux pour des chirurgies du cancer plus urgentes.

- Dans deux des hôpitaux visités, environ 13 % des lits destinés aux patients hospitalisés étaient occupés par des personnes dont l'état ne nécessitait plus de soins hospitaliers et qui attendaient d'avoir accès à un autre type d'hébergement. Cela avait pour effet de réduire le nombre de lits postopératoires disponibles, de sorte que les interventions chirurgicales devaient parfois être retardées ou annulées.
- Selon le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses du Ministère, la « stérilisation rapide » (une méthode de stérilisation accélérée des instruments chirurgicaux) ne doit être utilisée qu'en cas d'urgence. Nous avons toutefois constaté que la stérilisation rapide était souvent utilisée dans des situations non urgentes, par exemple lorsqu'on manquait d'instruments.

3.10 FOYERS DE SOINS DE LONGUE DURÉE – GESTION DES MÉDICAMENTS

Les foyers de soins de longue durée, comme les maisons de soins infirmiers et les foyers de bienfaisance, offrent des soins, des services et un logement aux personnes qui ne peuvent pas vivre en autonomie et qui ont besoin de soins infirmiers 24 heures sur 24. Il existe plus de 600 établissements de la sorte en Ontario, qui s'occupent de quelque 75 000 résidents dont la plupart sont âgés de 65 ans ou plus. En 2006-2007, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a financé les foyers de soins de longue durée à hauteur de 2,8 milliards de dollars, les résidents payant généralement une quote-part de 1 500 $ à 2 100 $ par mois pour le logement.

Les résidents des foyers de soins de longue durée souffrent généralement de problèmes de santé traités à l'aide de médicaments prescrits par un médecin. En 2006-2007, le Ministère a versé aux pharmacies quelque 333 millions de dollars pour plus de 19 millions de prescriptions de médicaments destinés à des résidents de foyers de soins de longue durée.

Notre vérification visait à déterminer si les médicaments administrés aux résidents étaient gérés d'une manière efficiente et sûre et faisaient l'objet d'un contrôle approprié. Nous avons constaté que les trois foyers que nous avons visités – Hamilton Continuing Care à Hamilton, Leisureworld St. George à Toronto et Providence Manor à Kingston – avaient instauré des procédures pour garantir l'obtention de médicaments prescrits par un médecin et leur administration aux résidents d'une manière sûre et en temps opportun. Nous avons toutefois observé que les pratiques d'administration des médicaments pourraient être améliorées de différentes manières. Nous avons également obtenu et analysé des données sur les médicaments administrés aux résidents de tous les foyers de soins de longue durée dans le cadre du Programme de médicaments de l'Ontario du Ministère. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Avant d'administrer de nouveaux médicaments à leurs résidents, les foyers doivent obtenir le consentement éclairé des résidents concernés ou de leurs mandataires. Les trois foyers visités n'avaient toutefois aucun document confirmant qu'ils avaient obtenu le consentement requis, ou les documents conservés étaient inadéquats.
- Deux des foyers visités étaient loin de signaler toutes les erreurs de médication, ne déclarant que 12 et 26 erreurs respectivement en 2006. Il importe pourtant de recenser et d'examiner les erreurs de médication pour empêcher qu'elles se reproduisent.
- En 2006, plus de 5 700 résidents des foyers de soins de longue durée de l'Ontario ont reçu au moins un des huit médicaments à risque élevé qui faisaient partie de notre échantillon et qui

ont été administrés à au moins 20 % des résidents de 30 foyers. Nous reconnaissons que ces médicaments sont généralement prescrits par des médecins, mais nous croyons que l'utilisation répandue des médicaments à risque élevé dans certains établissements justifie un suivi conjoint du Ministère et de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario.

- Quatre-vingt-onze pour cent (91 %) des 18 000 alertes de niveau 1 (qui signalent une combinaison de médicaments clairement contre-indiquée qui ne devrait pas être délivrée ni administrée) générées par les systèmes informatiques des pharmacies étaient ignorées par le pharmacien, et les médicaments étaient tout de même délivrés aux résidents de 421 foyers de soins de longue durée. Même s'il est possible que les pharmaciens aient communiqué avec le médecin traitant pour discuter des interactions médicamenteuses avant de contourner l'alerte de niveau 1, nous croyons qu'un certain suivi pourrait être nécessaire étant donné la proportion élevée d'alertes ignorées.
- Aucun des foyers n'effectuait de rapprochement périodique entre les médicaments contrôlés administrés aux résidents, les registres des médicaments reçus de la pharmacie et les médicaments en stock.
- Il faudrait renforcer les processus mis en place pour repérer les médicaments dont la date d'expiration approche – y compris les médicaments de la réserve d'urgence – et les retirer des stocks au moment opportun.
- Deux des foyers ne mettaient pas systématiquement en œuvre des pratiques respectueuses de l'environnement pour se débarrasser des médicaments.

3.11 REGISTRE DES DÉLINQUANTS SEXUELS DE L'ONTARIO

En 2001, l'Assemblée législative a proclamé la loi établissant le Registre des délinquants sexuels de l'Ontario (le Registre) afin de suivre les allées et venues des personnes habitant en Ontario mais reconnues coupables n'importe où au Canada d'une ou de plusieurs infractions sexuelles. Cette loi s'applique également aux contrevenants qui purgeaient encore leur peine au moment de son entrée en vigueur. La responsabilité du développement et de la tenue du Registre a été confiée au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et, plus précisément, à la Police provinciale de l'Ontario (l'OPP). L'OPP et plus de 140 forces de police locales sont chargées d'enregistrer et de surveiller les délinquants. En janvier 2007, plus de 7 400 noms figuraient au Registre.

Nous avons constaté que le Ministère et l'OPP avaient travaillé avec diligence et efficience à la création d'un Registre qui aide les services policiers à faire enquête sur les crimes sexuels et à surveiller les délinquants sexuels dans leurs collectivités respectives, mais que le Registre ne fonctionnait pas encore de façon à atteindre le but visé. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- La loi portant création du Registre, dénommée *Loi Christopher*, stipule que les services policiers doivent enregistrer les délinquants qui ont purgé leur peine d'emprisonnement. Elle ne prend toutefois pas en compte les nombreux délinquants qui purgent leur peine dans la collectivité ou qui attendent une décision d'appel.
- Le Registre était incomplet pour différentes raisons. Nous avons repéré 365 délinquants sous responsabilité provinciale qui auraient dû être inscrits mais qui ne l'avaient pas été. Il n'y avait pas non plus de processus en place pour enregistrer les jeunes délinquants condamnés à des peines applicables aux adultes.

- Le Ministère n'a jamais obtenu la liste de plus de 1 000 délinquants sexuels détenus dans des établissements fédéraux au moment de l'établissement du Registre, pour qu'il puisse les enregistrer à la date de libération. Il n'y a pas non plus de mécanisme de rapport fiable permettant de s'assurer que tous les délinquants vivant en Ontario sont enregistrés dès qu'ils sont libérés des établissements correctionnels fédéraux. Nous avons identifié 360 délinquants libérés qui auraient dû être enregistrés mais qui ne l'ont pas été en raison d'un manque d'information sur la date de libération des délinquants sous responsabilité fédérale.
- Il n'existait pas de lignes directrices ministérielles sur le suivi des délinquants qui ne se conformaient pas aux exigences, et les pratiques variaient entre les services de police locaux. Des mandats d'arrestation n'étaient pas toujours émis contre les délinquants qui contrevenaient à la Loi depuis longtemps. Le taux de conformité global était élevé, mais le taux de non-conformité à la Loi variait beaucoup à travers la province.
- Les outils disponibles pour faire des recherches dans la base de données du Registre devaient être améliorés. Par exemple, les utilisateurs ne pouvaient pas filtrer les données selon le sexe ou l'âge de la victime, la relation (le cas échéant) entre la victime et le délinquant, ou le lieu des crimes antérieurs. Par ailleurs, la base de données ne contenait pas toujours tous les renseignements pertinents sur le délinquant – comme sa photo, l'adresse de son lieu de travail ou de son établissement d'enseignement, ou les détails des crimes commis –, ce qui limitait l'utilité du Registre pour les enquêteurs.

3.12 PRÉPARATION ET GESTION EN CAS D'ÉCLOSION

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) est chargé de formuler des plans d'urgence en cas d'éclosion de maladie infectieuse telle qu'une pandémie de grippe. D'après l'Organisation mondiale de la Santé et le Ministère, le risque de pandémie de grippe est grave et une telle pandémie aurait un impact beaucoup plus important sur la société que l'éclosion du SRAS (syndrome respiratoire aigu sévère) qui a sévi en Ontario et dans d'autres parties du monde en 2003. En 2006-2007, le Ministère a dépensé environ 83 millions de dollars pour s'assurer que l'Ontario est prêt à intervenir en cas de pandémie.

Nous avons constaté que plusieurs mesures avaient été prises depuis l'éclosion du SRAS afin d'améliorer la préparation de la province à intervenir en cas d'éclosion de maladies infectieuses, mais que l'Ontario, comme beaucoup d'autres administrations, n'était pas encore suffisamment bien préparé pour intervenir en cas d'éclosion à grande échelle telle qu'une pandémie de grippe. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Un plan d'intervention exhaustif avait été élaboré, mais le Ministère n'avait aucune assurance que tous les membres du réseau de santé savaient quoi faire en prévision d'une pandémie et durant la pandémie. Le tiers des bureaux de santé publique n'avaient pas élaboré de plan d'intervention local, et certains intervenants du réseau de santé ne savaient pas exactement à qui incombait la responsabilité de constituer les réserves de fournitures essentielles.
- L'outil de triage des malades en phase critique, intégré au plan ministériel de lutte contre la pandémie, n'avait été ni testé ni soumis à des consultations publiques, malgré la recommandation de ses concepteurs. Cet outil vise à aider les médecins en milieu de soins actifs à prendre des décisions difficiles concernant la

priorisation des soins aux malades en phase critique durant une pandémie de grippe.

- Le nombre de lieux où il était possible de mettre en quarantaine ou d'isoler un grand nombre de personnes pendant une période prolongée était restreint. Bien que le Ministère ait été incapable de trouver des lieux d'isolement convenables durant la crise du SRAS, il ne prévoyait pas d'en chercher en cas d'éclosion future.
- En 2006, le Ministère a donné pour instruction aux bureaux de santé publique de mettre sur pied jusqu'à 750 centres d'évaluation temporaires pour les personnes atteintes de la grippe afin d'alléger la pression sur les hôpitaux et les autres fournisseurs de soins primaires. Un an plus tard, peu de bureaux avaient obtempéré.
- Le Ministère devait composer avec un grand nombre de postes vacants dans le secteur de la santé publique. Environ le tiers des bureaux de santé publique n'avaient pas de médecins-hygiénistes à temps plein et, au Ministère même, il y avait près de 100 postes vacants, dont certains étaient désignés comme essentiels en cas d'urgence sanitaire.
- Nous avons constaté qu'il n'y avait aucune installation pour l'entreposage des fournitures de lutte contre la pandémie à l'ouest de Toronto, de sorte que l'entrepôt de Toronto devait servir environ huit fois plus de personnes que deux entrepôts de taille comparable du Nord de l'Ontario.
- Le Ministère ne pouvait pas joindre certains fournisseurs de soins de santé parce qu'il avait appris que les coordonnées détenues par l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario devaient servir uniquement dans les cas urgents. Il a donc dû acheter ces renseignements auprès d'un tiers, mais ceux-ci étaient incomplets.

3.13 PROGRAMME DE LA TAXE DE VENTE AU DÉTAIL

Le Ministère du Revenu (le Ministère) administre la *Loi sur la taxe de vente au détail*, qui impose une taxe de vente générale de 8 % sur le prix de détail de la plupart des biens et services vendus aux consommateurs finals en Ontario. Au 31 mars 2007, environ 420 000 vendeurs étaient titulaires d'un permis les autorisant à percevoir la taxe de vente au détail (TVD) pour la verser à la province. Les revenus tirés de la TVD pour l'exercice 2006-2007 s'élevaient à quelque 16,2 milliards de dollars, déduction faite des 153 millions de dollars remboursés, ce qui correspondait à environ 25 % de tous les revenus fiscaux de la province. Au cours de la dernière décennie, les revenus tirés de la TVD ont connu une augmentation annuelle moyenne de 5 % à 6 %.

Nous avons conclu que les renseignements à valeur ajoutée rendus possibles par les progrès technologiques, ainsi que certaines améliorations des processus de vérification et de perception, sont essentiels pour donner au Ministère l'assurance que tous les montants de TVD exigibles sont perçus.

Nous avons notamment observé ce qui suit :

- Le Ministère a instauré certaines mesures pour repérer les vendeurs non inscrits dans leurs établissements ou leurs points de vente, mais les procédures ne permettent pas encore de garantir que tous les vendeurs ontariens – en particulier les nouveaux – de biens et services taxables sont inscrits auprès du Ministère.
- Le processus de sélection des vendeurs à vérifier comportait plusieurs lacunes, dont les suivantes :
  - De nombreux vendeurs inscrits en Ontario, par exemple ceux dont l'inscription remonte à moins de deux ans et ceux qui se désignent comme vendeurs à temps partiel, sont exclus du rôle vérifiable utilisé pour la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification.

- Il n'existait aucun critère provincial normalisé pour effectuer la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification en fonction du risque d'inobservation, malgré les engagements antérieurs du Ministère en ce sens.
- Le Ministère avait élargi la portée de sa vérification depuis notre vérification précédente en 2000, mais les niveaux de vérification de chacune des trois catégories de vendeurs en fonction du chiffre d'affaires et du montant de taxe versé demeuraient inférieurs aux cibles fixées.

- Les débiteurs impayés, qui s'élevaient à 587 millions de dollars au moment de notre vérification précédente du programme en 1999-2000, étaient passés à 967 millions de dollars au 31 décembre 2006, pour une augmentation d'environ 65 %. À l'opposé, au cours de la même période, les revenus tirés de la TVD étaient passés de 12,6 milliards de dollars à environ 16,2 milliards de dollars, soit une hausse de 29 %.
- Le système d'information actuel du Ministère est incapable de repérer les débiteurs à soumettre en priorité à la perception. Notre examen d'un échantillon des dossiers de perception ouverts nous a permis de constater qu'il s'écoulait souvent plusieurs mois avant qu'un percepteur effectue un premier contact pour un dossier; de plus, environ le quart des dossiers n'avaient fait l'objet d'aucune activité de perception pendant plus de deux ans.
- Au moment de notre vérification, quelque 35 000 vendeurs ayant un compte actif avaient omis de produire leurs déclarations. Parmi les comptes en retard que nous avons examinés, nous avons constaté qu'il s'était écoulé huit mois en moyenne entre le renvoi du compte à l'Unité des non-déclarants du Ministère et la première tentative faite par l'agent des services d'observation fiscale pour communiquer avec le vendeur. Après le contact initial, il y avait eu une longue période d'inactivité continue dans beaucoup de dossiers.

3.14 UNIVERSITÉS – GESTION DES INSTALLATIONS

L'Ontario compte 18 universités financées par des fonds publics, qui, à l'automne 2006, étaient fréquentées par 436 000 étudiants à temps plein ou partiel. Durant l'exercice terminé le 30 avril 2006, les revenus d'exploitation de ces universités s'élevaient à environ 5,4 milliards de dollars, dont près de 2,8 milliards en subventions provinciales et 2 milliards en frais de scolarité, le reste provenant de dons, de placements et d'autres sources.

À titre de propriétaires de la plupart de leurs installations, les universités de l'Ontario doivent prendre à leur charge les coûts des services publics et de l'entretien courant, des réparations et des services de sécurité. Un rapport publié en 2007 par le Conseil des universités de l'Ontario déclarait que les universités de la province géraient un portefeuille de 918 bâtiments totalisant une superficie de 5,6 millions de mètres carrés. Le coût de remplacement de ces installations était évalué à 14,4 milliards de dollars en mars 2007, alors que la valeur des infrastructures connexes, comme les chaudières et les systèmes d'alimentation électrique, était estimée à 2,2 milliards de dollars. Les activités d'entretien différées étaient évaluées à 1,6 milliard de dollars en 2006.

Nous avons visité trois universités (l'Université Carleton, l'Université McMaster et l'Université de Guelph) afin de déterminer si elles avaient établi des procédures appropriées pour gérer leurs installations d'enseignement et d'administration et les maintenir en bon état. En ce qui concerne la rentabilité de l'exploitation des installations, nous avons conclu qu'il serait utile pour les universités de disposer de renseignements plus détaillés concernant l'utilisation de l'espace et l'exploitation des bâtiments et terrains.

Dans les trois universités vérifiées, nous avons aussi constaté ce qui suit :

- La valeur de l'ensemble des projets de renouvellement des immobilisations pour l'exercice 2005-2006 s'élevait à 18,3 millions de dollars – soit moins de 5 % de la valeur totale des activités d'entretien différées, alors estimée à environ 400 millions de dollars.
- On pourrait améliorer l'utilité du système de gestion des immobilisations pour la priorisation des projets de renouvellement des immobilisations en mettant en œuvre des procédures permettant d'entrer plus rapidement dans le système les données relatives aux projets de renouvellement achevés et en vérifiant, pour un échantillon d'installations, la fiabilité des prévisions d'entretien différé établies par le système.
- Les procédures visant à s'assurer que l'espace réservé à l'enseignement et à l'administration est utilisé de manière efficace pourraient être améliorées. Le nouveau système d'établissement des horaires mis en place par une des universités était censé améliorer de 30 % l'utilisation de l'espace réservé à l'enseignement.
- Des analyses supplémentaires étaient nécessaires pour comparer les coûts d'exploitation de chacune des installations à ceux d'installations semblables appartenant à l'université même ou à d'autres universités, afin de déterminer les possibilités de réduire les coûts et de prendre les mesures qui s'imposent à cette fin.
- En ce qui concerne les acquisitions, nous avons été heureux de constater que les politiques des universités vérifiées favorisaient des pratiques d'approvisionnement ouvertes et concurrentielles et qu'elles étaient généralement respectées dans le cas des achats relatifs aux bâtiments que nous avons examinés.

Chapitre 2

Amélioration de la responsabilité et de la transparence

Ces dernières années, les trois partis politiques représentés à l'Assemblée législative de l'Ontario se sont clairement prononcés en faveur d'une amélioration de la responsabilité et de la transparence en ce qui concerne les activités du gouvernement. Cette constatation est encourageante puisqu'il s'agit d'une question clé que notre bureau a soulevée à maintes reprises par le passé et, comme nous avons pris l'habitude de le faire depuis un certain nombre d'années, ce chapitre de notre rapport traite de questions portant sur ce sujet.

De notre point de vue, plusieurs initiatives importantes auxquelles notre bureau a participé ces dernières années ont permis d'améliorer la responsabilité et la transparence du gouvernement à l'égard des Ontariens et des Ontariennes, notamment les suivantes :

- Élargissement de notre mandat de vérification au moyen de modifications apportées à l'ancienne *Loi sur la vérification des comptes publics* pour nous donner le pouvoir de mener des vérifications de l'optimisation des ressources dans des organismes du secteur parapublic, tels que les conseils scolaires, les hôpitaux et les collèges et universités, ainsi que les sociétés de la Couronne telles que Hydro One et Ontario Power Generation.
- Présentation de la *Loi sur la publicité gouvernementale*, qui interdit toute publicité gouvernementale de nature partisane et exige du vérificateur général qu'il approuve préalablement la publicité gouvernementale proposée à titre de mécanisme de supervision approprié.
- Présentation de la *Loi sur la transparence et la responsabilité financières* qui, entre autres choses, exige du gouvernement en place qu'il rende public un rapport préélectoral avant la tenue d'une élection provinciale décrivant la situation financière des années à venir selon les prévisions du gouvernement. En vertu de la Loi, le vérificateur général est tenu d'examiner le rapport publié et de se prononcer sur le caractère raisonnable des prévisions financières.

Les trois points ci-dessus sont discutés plus en détail dans ce chapitre. J'aborde également d'autres domaines qui influent sur la responsabilité et la transparence gouvernementales, tels que la mise en œuvre des recommandations formulées par notre bureau dans les années passées, la communication au public des résultats obtenus par le gouvernement, la responsabilité à l'égard des subventions octroyées à des organismes externes et la gouvernance des organismes de la Couronne.

Mandat de vérification élargi du vérificateur général

Le mandat de vérification du vérificateur général a récemment été élargi à la suite de l'adoption du projet de loi 18, la *Loi de 2004 modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes publics*, qui modifiait la *Loi sur la vérification des comptes publics* (devenue la *Loi sur le vérificateur général*). La principale modification apportée par le projet de loi 18 était l'élargissement du mandat de vérification de l'optimisation des ressources du vérificateur général aux milliers d'organismes du secteur parapublic qui reçoivent des subventions gouvernementales et aux sociétés contrôlées par la Couronne telles qu'Ontario Power Generation et Hydro One. Le mandat élargi ne s'applique pas aux subventions octroyées aux municipalités, mais il permet au vérificateur général d'examiner les livres comptables d'une municipalité afin de déterminer si la subvention a servi aux fins prévues. Le mandat élargi de vérification de l'optimisation des ressources dans le secteur parapublic est entré en vigueur le 1er avril 2005.

Nous avons fait rapport des résultats de nos sept vérifications menées dans le cadre de ce nouveau mandat dans notre *Rapport annuel 2006*. En général, les organismes vérifiés et le gouvernement ont accepté la vaste majorité de nos recommandations aux fins d'amélioration.

Le Comité permanent des comptes publics s'est montré très intéressé par les résultats de ces premières vérifications du secteur parapublic en tenant des audiences publiques sur quatre d'entre elles, qui portaient sur : la gestion et l'utilisation de l'équipement d'imagerie diagnostique dans les hôpitaux; l'acquisition de biens et services par les collèges communautaires; l'acquisition de biens et services par les conseils scolaires; certains aspects des activités d'Hydro One.

L'an dernier, nous avons également vérifié quatre sociétés d'aide à l'enfance (SAE), ainsi que l'administration du Programme de bien-être de l'enfance du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse. En raison de la gravité de certaines questions soulevées par ces vérifications, la ministre des Services à l'enfance et à la jeunesse a demandé à notre bureau peu de temps après la publication du rapport de devancer le suivi que nous effectuons normalement deux ans plus tard et de procéder à nos vérifications de suivi des quatre SAE et du Programme de bien-être de l'enfance du Ministère une année plus tôt que nous ne le faisons normalement. Nous prévoyons lui remettre un rapport de notre suivi à la fin 2007.

L'année dernière, la deuxième de ce nouveau mandat, nous avons procédé pour la première fois aux vérifications de plusieurs autres activités, incluant la gestion des installations dans certaines universités, la gestion des installations chirurgicales dans certains hôpitaux, la gestion des médicaments dans les centres de soins de longue durée ainsi que les activités ferroviaires et les structures de gouvernance du Réseau GO.

Amélioration de la transparence par la publication du rapport préélectoral

La *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi) établit un certain nombre de nouvelles exigences législatives visant les politiques financières de l'Ontario et son plan financier. Une des plus importantes était l'exigence pour le ministère des Finances (le Ministère) de publier un rapport sur les finances de l'Ontario avant une élection générale et pour le vérificateur général d'examiner ce rapport pour en vérifier le caractère raisonnable. La Loi exige que le rapport contienne les éléments suivants :

- les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui ont servi à l'établissement du plan financier

et une description des écarts importants par rapport à ces prévisions et hypothèses;

- une estimation des recettes et dépenses de l'Ontario, y compris leurs composantes principales énoncées dans le plan;
- des précisions sur la réserve exigée pour pourvoir à une détérioration imprévue des recettes et des dépenses;
- des renseignements sur le rapport entre la dette provinciale et le produit intérieur brut de l'Ontario.

Le rapport préélectoral vise à informer les électeurs, les Ontariens et les Ontariennes et les partis politiques du plan financier de la province avant la tenue d'une élection provinciale. Le Ministère a publié son *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007*, conformément au Règlement de l'Ontario 82/07, le 23 avril 2007, soit presque six mois avant l'élection du 10 octobre 2007.

Conformément au paragraphe 10(3) de la Loi, nous avons examiné rapidement le rapport préélectoral pour en vérifier le caractère raisonnable en ce qui concerne la communication au public des perspectives financières futures de la province. Notre rapport présentant les résultats de notre examen a été transmis à l'Assemblée législative le 18 juin 2007. Le rapport intégral, intitulé *Examen par le vérificateur général du Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007*, peut être consulté sur notre site Web, à l'adresse **www.auditor.on.ca**, ainsi que sur le site Web du ministère des Finances, conjointement avec le rapport préélectoral du Ministère, à l'adresse **www.fin.gov.on.ca**.

Comme nous en discutons plus en détail au Chapitre 5, nous sommes arrivés à la conclusion que les résultats financiers estimés par le gouvernement pour les trois prochains exercices, incluant les hypothèses sous-jacentes, étaient raisonnables. Notre déclaration officielle se rapportant à notre examen se lit comme suit :

Déclaration du vérificateur général sur le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007*

À l'Assemblée législative de la province de l'Ontario :

En vertu du paragraphe 10(3) de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi), je suis tenu d'examiner le rapport préélectoral du gouvernement sur les finances de la province et de produire une déclaration indiquant s'il est raisonnable. Mon rapport sur l'État consolidé des revenus, des charges et de la réserve estimatifs de l'Ontario préparé par le ministère des Finances – pour les exercices se terminant le 31 mars 2008, le 31 mars 2009 et le 31 mars 2010 – se fonde sur les meilleurs renseignements disponibles au 16 mars 2007, qui figurent dans le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007* déposé devant l'Assemblée législative de l'Ontario le 23 avril 2007.

J'ai examiné les documents fournis par le gouvernement à l'appui de son estimation des revenus et charges et des hypothèses sous-jacentes. Mon examen a été effectué conformément aux normes établies pour les missions de certification par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Je ne suis pas tenu d'actualiser le rapport pour tenir compte des événements et des circonstances survenus après son dépôt.

À mon avis :

Le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007* est conforme aux normes en matière de présentation et de divulgation établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour

les informations financières prospectives ainsi qu'aux exigences de la Loi.

À la date du report, les hypothèses retenues par le ministère des Finances sont conformes aux plans du gouvernement de l'Ontario, et l'estimation des revenus et charges pour les trois exercices se fonde sur ces hypothèses.

Les hypothèses liées aux exercices se terminant le 31 mars 2008, le 31 mars 2009 et le 31 mars 2010, respectivement, sont bien étayées et constituent un point de départ raisonnable pour l'estimation des revenus et des charges, mais il ne faut pas oublier que plus les périodes visées sont éloignées, plus le degré d'incertitude entourant les hypothèses est grand. Il est donc moins certain que les hypothèses sur lesquelles se fonde l'estimation des revenus et des charges pour les exercices se terminant le 31 mars 2009 et le 31 mars 2010 sont raisonnables et bien étayées.

Comme l'estimation des revenus et des charges se fonde sur des hypothèses concernant des événements à venir, il y aura des écarts par rapport aux résultats réels et ceux-ci pourraient être importants. Je n'exprime donc aucune opinion sur la possibilité que les estimations se réalisent.

[signé]

Toronto (Ontario)
Le 8 juin 2007

Jim McCarter, CA
Vérificateur général

NATURE PRUDENTE DU RAPPORT PRÉÉLECTORAL

Nous avons constaté que certains éléments du plan financier préélectoral rendent compte d'une approche prudente en matière de planification. Selon le libellé du rapport, il est souhaitable qu'un plan financier soit « élaboré avec circonspection, c'est-à-dire qui comprend un élément de prudence… ». Le rapport souligne également qu'en vertu de la Loi, la politique financière de l'Ontario doit se fonder sur des hypothèses prudentes.

Une planification financière prudente, en plus d'être requise par la Loi, est en partie le résultat des recommandations formulées par la Commission ontarienne de révision des pratiques financières (la Commission). Plus précisément, le rapport de la Commission à l'intention du ministre des Finances déposé devant l'Assemblée législative en novembre 1995 recommandait de faire de la prudence un élément clé du cadre de planification financière de l'Ontario. Une planification financière prudente constitue la norme depuis une décennie – au cours de neuf des dix dernières années, le gouvernement a dépassé les objectifs financiers originaux, et les fonds disponibles à la fin de l'exercice étaient donc plus élevés que ceux prévus dans le budget.

Les principales mesures prises par le gouvernement pour faire preuve de prudence dans son plan financier et parer à toute détérioration imprévue des perspectives de la province sont les suivantes :

- Les revenus estimatifs sont fondés sur des taux de croissance du produit intérieur brut réel de l'Ontario qui sont établis en deçà de la moyenne des prévisions du secteur privé.
- Les charges prévues pour l'intérêt sur la dette provinciale reposent sur des hypothèses prudentes quant aux coûts d'emprunt de la province.
- Le plan prévoit une affectation pour éventualités destinée à couvrir les hausses imprévues de charges.
- Outre l'affectation pour éventualités, le plan prévoit une réserve pour chaque exercice.

Ensemble, ces quatre mesures, en particulier, favorisent la nature prudente du plan financier. Ainsi, à notre avis, même si les résultats réels varieront inévitablement par rapport aux estimations,

nous croyons qu'au cours d'un exercice donné, le gouvernement est plus susceptible de dépasser les objectifs financiers établis dans le plan financier que de ne pas les atteindre.

Par exemple, dans son rapport préélectoral, le gouvernement prévoyait un déficit de 400 millions de dollars et des excédents de 300 millions de dollars et de 400 millions de dollars pour les exercices 2007-2008, 2008-2009 et 2009-2010, respectivement. Toutefois, en raison de l'approche prudente utilisée et en tenant compte de l'affectation pour éventualités et de la réserve, nous avons constaté qu'il est possible que le déficit estimatif de 400 millions de dollars en 2007-2008 se transforme en excédent et que les excédents prévus de 300 millions de dollars et de 400 millions de dollars frisent le milliard de dollars chaque année.

À notre avis, le *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario,* préparé par le ministère des Finances, est un document financier instructif qui fournissait de l'information approfondie sur la situation financière prévue de l'Ontario d'une façon raisonnablement compréhensible. Le rapport comprenait des renseignements détaillés sur le processus de planification axé sur les résultats de l'Ontario, les processus utilisés pour établir le plan financier de la province, le processus d'approbation de ce plan par l'Assemblée législative et les méthodes utilisées pour assurer la prudence et la flexibilité du plan pour prévenir les ralentissements économiques imprévus ou d'autres événements négatifs. Le rapport fournissait également des détails sur les recettes et les charges futures estimatives par catégorie importante et les hypothèses sur l'économie ontarienne sur lesquelles sont fondées ces estimations. Nous croyons qu'en fournissant cette information, le gouvernement améliore la responsabilité et la transparence du processus de planification financière.

Mise en œuvre améliorée de nos recommandations

Le principal objectif de mon Bureau est le suivant : fournir aux législateurs les renseignements dont ils ont besoin pour tenir le gouvernement, ses administrateurs et les bénéficiaires de subventions responsables de l'optimisation des ressources et de la prestation de services de haut niveau au public. La plupart de ces renseignements sont recueillis dans le cadre de nos vérifications de l'optimisation des ressources qui, au fil du temps, finissent par s'étendre à tous les grands programmes des ministères du gouvernement et, plus récemment, à certaines activités du secteur parapublic et des sociétés de la Couronne.

Le Bureau ne se contente pas de souligner les problèmes ou préoccupations; il s'efforce également de formuler des recommandations pratiques et constructives sur les moyens à prendre pour régler les problèmes en question de manière rentable. Dans mon premier rapport annuel, déposé il y a quatre ans, je faisais part d'une certaine frustration devant l'absence de mise en œuvre de nos recommandations des années antérieures. Lorsque j'ai présenté mon *Rapport annuel 2003* aux médias, j'ai dit ceci :

> Il nous est apparu clairement cette année qu'il y avait beaucoup trop de secteurs dans lesquels les préoccupations des années antérieures – qui remontaient souvent à quatre, cinq, six ou même dix ans – n'avaient pas été réglées de façon satisfaisante. Nous reconnaissons que bon nombre de nos recommandations se rapportent à des questions très vastes et très complexes qui ne peuvent pas être réglées du jour au lendemain et que cela pourrait prendre un an ou deux avant que des progrès substantiels ne soient réalisés. Cependant, rien ne justifie l'absence de mesures efficaces après tant d'années.

Je suis heureux de signaler qu'il y a eu des améliorations constantes à cet égard au cours des quatre dernières années. Le Chapitre 4 de ce rapport, où nous présentons notre suivi de l'état des recommandations formulées dans les vérifications de l'optimisation des ressources de notre *Rapport annuel 2005*, montre que des mesures ont été prises et des progrès réalisés dans la mise en œuvre de la plupart des recommandations formulées il y a deux ans.

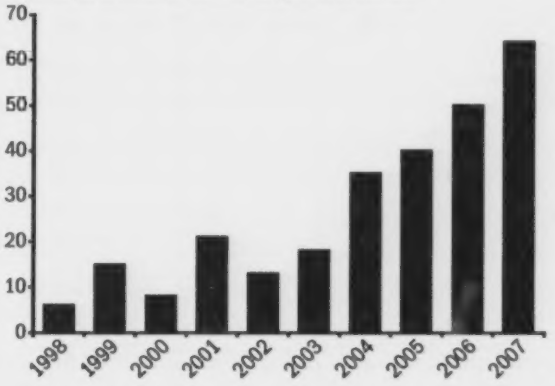
Nous avons formulé plus de 200 recommandations par an entre 2002 et 2005, et les résultats du suivi effectué deux ans après la vérification initiale révèlent que près de 50 % des recommandations avaient été substantiellement mises en œuvre après deux ans. Parmi les 273 recommandations distinctes formulées dans notre *Rapport annuel 2005*, nous avons constaté que 44 % d'entre elles avaient été substantiellement ou totalement mises en œuvre. Au total, des progrès ont été réalisés dans la mise en œuvre de plus de 80 % des recommandations formulées en 2005. Puisqu'un grand nombre de nos recommandations portent sur des secteurs opérationnels complexes et concernent parfois des intervenants non gouvernementaux, je suis satisfait des progrès réalisés dans la plupart des secteurs que nous avons examinés ces dernières années. La Figure 1 montre la tendance au cours des 10 dernières années en ce qui concerne la proportion des vérifications pour lesquelles, à la lumière des résultats de notre suivi, nous croyons que des progrès importants ont été réalisés dans la mise en œuvre de nos recommandations.

À qui le mérite de cette amélioration au cours des dernières années revient-il? Tout d'abord, à la haute direction des ministères et organismes centraux vérifiés, dont il faut reconnaître l'engagement accru à appliquer nos recommandations. Un autre responsable moins évident est le Comité permanent des comptes publics de l'Assemblée législative (le Comité).

Comme l'explique le Chapitre 8, qui porte sur le Comité permanent des comptes publics, notre Rapport annuel est renvoyé d'office au Comité dès son dépôt à l'Assemblée législative. Le Comité tient des audiences formelles sur des sections choisies du rapport – y compris les vérifications de l'année en cours et le suivi des recommandations formulées deux années auparavant. À ces audiences, le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme et, depuis l'an dernier, les dirigeants des organismes du secteur parapublic, ainsi que leurs cadres supérieurs, sont invités à décrire les mesures prises en réponse aux préoccupations soulevées dans la vérification. Les membres des trois parties peuvent ensuite poser des questions aux cadres présents à l'audience. La possibilité d'être convoqués devant le Comité donne aux cadres supérieurs une motivation additionnelle à donner suite à nos recommandations, tout comme le soutien et les mesures du Comité au cours des audiences.

Figure 1 : Pourcentage de suivis de vérification qui font état d'importants progrès dans la mise en œuvre de nos recommandations formulées deux ans auparavant

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



Deux exemples montrent l'incidence potentielle que le Comité a eue en souscrivant à nos recommandations.

Le premier exemple concerne l'audience de décembre 2006 sur la gestion et l'utilisation de l'équipement d'imagerie diagnostique dans les hôpitaux ontariens. Une de nos recommandations consistait à s'assurer que des protocoles uniformisés d'exposition aux rayonnements de tomodensitométrie sont utilisés pour que la radioexposition d'un

patient soit aussi faible que possible. Durant les audiences du Comité, de nombreuses discussions ont porté notamment sur la nécessité d'utiliser les protocoles pédiatriques établis lorsque des enfants passent des examens par tomodensitométrie.

Le Comité a fait parvenir une lettre à l'Association des hôpitaux de l'Ontario (AHO) dans laquelle il demande une confirmation de la diffusion de ces protocoles à tous les hôpitaux de la province. Le sous-ministre de la Santé et des Soins de longue durée a par la suite écrit au Comité pour l'informer que l'AHO avait distribué le protocole pédiatrique à tous les hôpitaux de la province et les avait encouragés à s'assurer que ces protocoles étaient adoptés dans leurs organismes.

Le deuxième exemple concerne l'audience d'avril 2007 tenue par le Comité pour discuter de l'acquisition de biens et de services par les conseils scolaires. Comme dans le cas des hôpitaux, il s'agissait de notre première vérification du secteur dans le cadre de notre mandat élargi. Les représentants principaux du ministère de l'Éducation et des quatre conseils que nous avons vérifiés ont assisté à l'audience et se sont dit en faveur de nos recommandations. Ils ont également expliqué les mesures qu'ils ont prises pour y donner suite. Pour éviter que nos recommandations aient une incidence uniquement sur les quatre conseils que nous avons examinés, le Ministère a écrit aux 72 conseils scolaires de la province peu de temps après le dépôt de notre rapport pour leur fournir une orientation sur de meilleures politiques d'achat portant sur les quatre secteurs de dépenses visés par nos recommandations. Il demandait aux conseils de passer en revue leurs politiques pour évaluer s'ils peuvent, à leur tour, apporter des améliorations à leurs politiques et procédures d'achats. Il a également demandé aux conseils de publier leurs politiques et procédures actualisées sur leurs sites Web d'ici le 31 mars pour permettre aux intervenants communautaires de savoir à quoi s'attendre lorsqu'ils font affaire avec un conseil. Le Comité est allé plus loin et a écrit au ministre pour lui demander un compte rendu d'ici juillet du nombre de conseils qui n'avaient pas encore publié leurs politiques d'achat actualisées, ce que le Ministère a fait.

Cela ne veut pas dire que, sans l'influence du Comité, la haute direction des ministères, des organismes du secteur parapublic et des organismes de la Couronne ne prendrait pas nos recommandations au sérieux. En fait, les sous-ministres ont indiqué qu'ils continuent d'apprécier le fait de pouvoir répondre officiellement par écrit à nos recommandations concernant leurs plans d'action proposés.

En fin de compte, une mise en œuvre plus rapide de nos recommandations aidera à améliorer et à rentabiliser la prestation des services à la population ontarienne.

Amélioration des rapports publics sur le rendement

Dans notre *Rapport annuel 2006*, nous avons discuté des récents développements dans la production des rapports publics sur le rendement en Ontario ainsi que des développements dans d'autres administrations canadiennes. Un aspect de cette discussion portait sur la reconnaissance de l'intérêt toujours croissant suscité par les formes de rapports publics axés sur les citoyens. Ceux-ci sont caractérisés par la présentation sur le Web d'information détaillée permettant aux citoyens et aux citoyennes de prendre des décisions sur les services importants pour eux. Ces mécanismes d'établissement de rapports permettent d'améliorer la transparence et la responsabilité à l'égard des services dispensés.

Grâce aux progrès en matière de technologie de l'information et à l'accessibilité croissante d'Internet dans notre société, la diffusion de rapports sur le rendement au moyen de la technologie Web devient rapidement une méthode couramment utilisée par

les organismes pour informer leurs différents intervenants et leur rendre des comptes.

Un exemple très médiatisé de cette approche Web axée sur les citoyens est le site Web du gouvernement de l'Ontario consacré au suivi des temps d'attente pour certains examens diagnostiques et certaines interventions chirurgicales. Ce site aide les patients, les fournisseurs de services et les organismes de financement à surveiller les tendances et à détecter les améliorations possibles.

Comme nous l'avons souligné dans notre *Rapport annuel 2006*, la fiabilité et l'utilité de ces renseignements axés sur les citoyens s'amélioreront avec le développement des systèmes d'information et des pratiques de collecte des données. Évidemment, la plupart des nouvelles initiatives connaîtront des problèmes liés à la croissance et devront faire l'objet d'améliorations continues. C'est ce qui est arrivé avec l'initiative de communication des temps d'attente pour les services de santé clés. Dans la section du *Rapport annuel 2006* portant sur la gestion et l'utilisation de l'équipement d'imagerie diagnostique dans les hôpitaux, nous exprimions certains préoccupations concernant la façon dont la province évaluait les temps d'attente pour certains examens d'imagerie diagnostique et communiquait ces renseignements au public sur le site **www.ontariowaittimes.com**.

En réponse aux inquiétudes et aux commentaires formulés dans notre *Rapport annuel 2006* concernant la communication des temps d'attente, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée a demandé au sénateur Michael Kirby d'examiner les questions entourant la communication des temps d'attente et de recommander des façons de renforcer la confiance du public quant à la fiabilité et à l'utilité de l'information fournie sur le site Web. Dans son rapport, le sénateur Kirby a recommandé des façons d'améliorer la présentation de cette information en utilisant un langage plus simple pour expliquer les temps d'attente au public – en utilisant, par exemple, l'expression « 9 personnes sur 10 » plutôt que « le 90e rang-centile ». Le rapport Kirby contenait également des recommandations sur la collecte de données additionnelles, la régie et le financement du système et le soutien de nouveaux modèles de soins.

En réponse au rapport Kirby, le ministre a, entre autres choses, modifié le site Web pour le rendre plus convivial tant pour les patients que pour les fournisseurs de soins.

Au cours de notre vérification de 2007 de la gestion et de l'utilisation par certains hôpitaux des installations chirurgicales, nous nous sommes penchés à nouveau sur la communication des temps d'attente, notamment sur les temps d'attente pour d'autres services chirurgicaux prioritaires (dont nous discutons à la Section 3.09 du présent rapport). En mars 2006, le Ministère a lancé un nouveau Système d'information sur les temps d'attente (le Système), et tous les hôpitaux participant à la Stratégie de réduction des temps d'attente avaient mis en œuvre ce Système en juin 2007. Le nouveau Système permet de faire le suivi de points additionnels, tels que les temps d'attente des patients en fonction du niveau d'urgence ou de priorité, et compare ces données avec les temps d'attente de référence respectifs. Le Ministère prévoit communiquer au public les temps d'attente par niveau de priorité d'ici le printemps 2008 et ainsi fournir de l'information plus utile aux patients et aux médecins.

Le Bureau du vérificateur général appuie fortement la communication au public d'information sur le rendement au moyen de la technologie Web. De plus, les discussions avec le Comité permanent sur les comptes publics ont montré que le Comité est d'accord avec l'amélioration de l'obligation à rendre compte dans le secteur public par la communication au public d'information sur le rendement sur les sites Web des organismes du secteur public.

Notre Bureau s'engage à recommander de façon constructive des moyens d'améliorer la qualité de l'information sur le rendement des services et des programmes examinés chaque année, afin

de renforcer la responsabilité et de promouvoir l'optimisation des ressources dans la prestation des services gouvernementaux. Ces recommandations apparaissent dans plusieurs sections du chapitre 3.

Responsabilisation en matière de paiements de transfert

Les paiements de transfert aux organismes constituent la plus importante catégorie de dépenses budgétaires de la province. En 2007, ils s'élevaient à près de 47 milliards de dollars, soit plus de la moitié des dépenses provinciales totales d'environ 88 milliards. Les principaux bénéficiaires des paiements de transfert aux organismes sont les conseils scolaires, les universités, les collèges communautaires et les hôpitaux, que l'on appelle collectivement le secteur CUCH. Ces organismes du secteur CUCH reçoivent des paiements de transfert d'une valeur d'environ 28 milliards de dollars, soit environ 60 % du total des paiements de transfert versés aux organismes.

Au cours des deux derniers exercices, nous avons profité de notre mandat élargi de vérification de l'optimisation des ressources pour procéder à la vérification d'un certain nombre d'organismes du secteur CUCH. L'objectif de ces vérifications était de vérifier si les organismes financés avaient mis en place des politiques et procédures adéquates pour s'assurer que les activités choisies sont administrées dans le souci des coûts, de l'efficience et de l'efficacité. De plus, dans le cadre des vérifications des organismes bénéficiaires de paiements de transfert, nous pouvons également examiner le processus de responsabilisation en place au ministère à l'origine des paiements de transfert, comme dans le cas de notre vérification de l'administration du Programme de bien-être de l'enfance du ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, dont nous avons rendu compte dans notre *Rapport annuel 2006*.

Au fil des ans, nous avons fait part de nombreuses préoccupations concernant la nécessité d'améliorer la responsabilisation et la supervision ministérielle des organismes qui reçoivent d'importants paiements de transfert. Alors que de telles observations sont normalement tirées de nos vérifications continues de l'optimisation des ressources, celles-ci ont également été formulées dans le cadre d'un examen spécial à l'intention du premier ministre qu'on nous a demandé d'effectuer sur les subventions octroyées en fin d'exercice par le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration. Dans notre *Examen spécial des subventions octroyées en fin d'exercice par le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration*, qui a été présenté au premier ministre le 26 juillet 2007, nous arrivions à la conclusion que le processus décisionnel suivi par le Ministère pour octroyer ses plus importantes subventions de fin d'exercice en 2005-2006 et 2006-2007 n'était ni ouvert, ni transparent, ni responsable. La version intégrale du rapport sur cet examen spécial peut être consultée sur notre site Web, à l'adresse **www.auditor.on.ca**.

Étant donné le rôle important des organismes bénéficiaires de paiements de transfert dans la prestation de services efficients et efficaces aux Ontariens et aux Ontariennes, il est essentiel que des mesures de responsabilisation appropriées à l'égard des paiements de transfert soient mises en place pour assurer l'optimisation des ressources. Le gouvernement reconnaît cette nécessité et décrit ses attentes en matière de responsabilisation dans la directive de la province sur la responsabilisation en matière de paiements de transfert (la Directive), qui :

- établit les principes et les exigences régissant la mise en œuvre de saines pratiques de gouvernance et de contrôle pour assurer la responsabilité en matière de paiements de transfert;

- appuie la prestation efficiente et efficace de services par le biais de programmes financés par des paiements de transfert.

Nous étions heureux de constater qu'un certain nombre de révisions avaient récemment été apportées à cette Directive pour donner suite à des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2006*. Par exemple, la nouvelle Directive met davantage l'accent sur l'utilisation d'un cadre de gestion du risque pour permettre aux ministères et aux organismes classifiés qui octroient des paiements de transfert de mieux gérer et superviser les programmes de paiements de transfert. Les rôles, responsabilités et exigences en matière de reddition de comptes ont également été mis à jour pour tenir compte des principes de transparence et de l'importance de l'optimisation des ressources.

La Directive révisée est entrée en vigueur le 31 août 2007 et s'applique à tous les nouveaux programmes de paiements de transfert. Tous les programmes de paiements de transfert et les ententes de financement existants au 31 août 2007 doivent être conformes à la nouvelle directive d'ici le 1er avril 2008.

Gouvernance et responsabilité des organismes

De nombreux services importants sont dispensés par des sociétés ou des organismes gouvernementaux plutôt que par des ministères. En 2006-2007, par exemple, huit des plus grandes entreprises publiques ont contribué aux revenus de la province en générant des recettes d'environ 4,2 milliards de dollars, en plus de gérer des actifs nets de près de 14 milliards de dollars au nom des citoyens et des citoyennes de l'Ontario. Les résultats financiers de 27 autres organismes étaient également signalés dans le Volume 2 des Comptes publics de l'Ontario en raison de l'importance de leurs revenus, dépenses et actifs gérés. En tout, plus de 300 organismes, classés en fonction des catégories décrites à la Figure 2, fournissent différents services.

Pour s'assurer que les Ontariens et Ontariennes sont bien servis par ces organismes, il faut que ceux-ci soient gérés de façon efficace. La

Figure 2 : Classification des organismes provinciaux, mars 2007

Source des données : Ministère des Services gouvernementaux

Classification	Caractéristiques	Nombre d'organismes
Organismes de décision	chargés de prendre des décisions indépendantes quasi-judiciaires, de régler des différends et/ou d'entendre les appels interjetés à la suite de décisions antérieures	63
Organismes consultatifs	fournissent des renseignements ou des conseils continus pour faciliter l'élaboration de politiques et/ou la mise en œuvre de programmes	112
Fondations de la Couronne	chargées de solliciter des dons, de gérer les sommes d'argent reçues et de les distribuer à l'organisme pour lequel la fondation a été mise sur pied	22
Entreprises opérationnelles	vendent des biens ou des services au public de façon commerciale (parfois, mais pas toujours, en concurrence avec le secteur privé)	36
Services opérationnels	chargés d'offrir des services au public moyennant des frais minimes ou aucuns frais	51
Organismes de réglementation	prennent des décisions indépendantes qui limitent ou élargissent le code de conduite, les droits et les responsabilités d'un particulier, d'une entreprise ou d'une personne morale	19
Organismes fiduciaires	chargés d'administrer des fonds et/ou d'autres biens pour le compte de bénéficiaires désignés en vertu d'un acte législatif	6
Total		**309**

gouvernance efficace exige que des mécanismes appropriés soient établis, généralement par les conseils d'administration, pour favoriser la prise de décisions efficace, préciser les responsabilités quant à l'atteinte des objectifs et à la gestion prudente des fonds et des actifs publics et fournir régulièrement des examens, des évaluations et des rapports sur le rendement au chapitre de la gestion et des activités.

Dans ce contexte, le Conseil de gestion du Cabinet a approuvé la Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes (la Directive) en 2000. La Directive vise à s'assurer que les organismes établis par la province rendent compte au gouvernement de l'utilisation efficiente et efficace qu'ils font des ressources publiques dans le cadre de l'exécution de leurs mandats. Les principales exigences de la Directive en matière de reddition de comptes sont les suivantes :

- Un protocole d'entente en vigueur entre l'organisme et le ministère responsable doit être en place pour définir les rôles et responsabilités de l'organisme, la dotation, les arrangements administratifs et les exigences en matière de reddition de comptes et de vérification.
- Un plan d'affaires annuel couvrant au moins trois exercices financiers doit être préparé aux fins d'approbation par le ministre. Ce plan devrait présenter les orientations stratégiques de l'organisme, un aperçu des activités et programmes actuels et futurs de l'organisme, les ressources nécessaires pour atteindre ses buts et ses objectifs, une évaluation des problèmes auxquels l'organisme est confronté, les mesures et cibles de rendement, les besoins de financement proposés, les revenus et les dépenses d'exploitation et d'immobilisations de l'organisme.
- Un rapport annuel doit être présenté par chaque organisme au ministre responsable. Le rapport annuel doit contenir, entre autres, une discussion des cibles de rendement atteintes et non atteintes et les mesures que doit prendre l'organisme si les cibles de rendement ne sont pas atteintes, une analyse du rendement opérationnel et financier de l'organisme et les états financiers vérifiés.

Le ministère des Services gouvernementaux a également élaboré des outils pour aider les conseils d'administration des organismes à adopter de saines pratiques de gouvernance. Ces outils sont accessibles sur son site extranet, Agency Network Solutions, et comprennent :

- des guides de pratiques exemplaires pour la préparation de plans d'affaires annuels, l'élaboration de protocoles d'entente, le dépôt d'un rapport annuel et la rémunération des personnes nommées;
- des descriptions de postes décrivant les fonctions et les compétences clés du président, du vice-président et des autres membres du conseil d'administration; ces descriptions peuvent guider les personnes nouvellement nommées à un conseil d'administration et préciser les attentes à leur égard;
- des compétences de base décrivant les compétences, habiletés et comportements clés recherchés pour chacun des postes pour favoriser un rendement optimal;
- des normes d'éthique et de conduite professionnelle que doivent respecter toutes les personnes nommées à un conseil d'administration;
- un questionnaire à l'intention des membres du conseil qui suscite la discussion en vue de déterminer dans quelle mesure les membres agissent comme un groupe;
- d'autres outils qui servent à recueillir des données sur les différentes personnes nommées pour siéger à un conseil d'administration aux fins de planification et de discussion.

En outre, les fonctionnaires du ministère des Services gouvernementaux et les coordonnateurs d'organismes dans différents ministères se réunissent

régulièrement pour discuter de la conformité des organismes à la Directive et mettre en commun les pratiques exemplaires des différents organismes. Nous croyons comprendre qu'un programme d'orientation à l'intention des personnes nommées à des postes au sein d'organismes opérationnels a récemment été élaboré et sera mis à la disposition des ministères et organismes pour aider à préparer les nouveaux membres des conseils d'administration des organismes opérationnels à s'acquitter de leurs responsabilités.

La Directive et ces autres initiatives ont permis de renforcer la gouvernance d'entreprise au sein des organismes de la Couronne de la province depuis notre dernier compte rendu sur cette question dans notre *Rapport annuel 1999*. Par exemple, en notre capacité de vérificateur externe d'un certain nombre d'organismes gouvernementaux, nous avons généralement observé une amélioration des pratiques de la plupart des comités de vérification en ce qui concerne la supervision de leurs domaines de responsabilités. Voici quelques exemples :

- le conseil d'administration de l'Office ontarien de financement comprend des membres provenant du secteur privé qui connaissent bien les modalités et les activités complexes de financement, ce qui aide le conseil d'administration à superviser les activités de l'Office en matière de gestion des risques financiers, de contrôle et de reddition de comptes;
- certains grands organismes, tels que la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail et l'Office ontarien de financement, ont eu recours aux services de leurs vérificateurs internes pour procéder à des évaluations officielles des risques liés à leurs activités;
- la Régie des alcools de l'Ontario a récemment réalisé un certain nombre d'initiatives d'amélioration de la gouvernance, telles que la séparation des rôles du président et du chef de la direction, l'augmentation du nombre d'administrateurs indépendants, la distinction entre les responsabilités du comité de gouvernance et celles du comité de vérification, et la formation sur les compétences financières à l'intention des membres de conseils d'administration pour accroître leur efficacité;
- la Commission des valeurs mobilières de l'Ontario et la Commission de l'énergie de l'Ontario ont toutes deux déployé des efforts pour se conformer volontairement à l'esprit des exigences du secteur privé selon lesquelles les chefs de la direction et les chefs des finances doivent attester de l'efficacité des mécanismes de contrôle interne à l'égard de l'information financière; pour l'heure, ces exigences visent uniquement les sociétés cotées en bourse.

Dans le cadre de notre vérification des activités ferroviaires du Réseau GO (voir la Section 3.07 du Chapitre 3), et à la demande de son président, nous avons effectué un examen détaillé des pratiques de gouvernance d'entreprise suivies par le conseil d'administration du Réseau GO. Nous avons examiné plus de trois années d'activités du conseil d'administration et interviewé de nombreux administrateurs actuels et passés. En nous fondant sur les résultats de notre examen, nous avons formulé des recommandations pour renforcer les pratiques de gouvernance d'entreprise et assurer une supervision plus efficace de la gestion et des opérations. Celles-ci sont résumées à la Section 3.07, même si des recommandations plus détaillées ont également été fournies au conseil aux fins d'examen. Nos discussions avec le président du conseil nous ont informés que ces recommandations avaient fait l'objet de discussions détaillées lors d'une réunion du conseil.

Les conseils d'administration des organismes peuvent être rendus à différentes étapes de l'adoption de pratiques exemplaires en matière de gouvernance d'entreprise. Même si certains organismes ont peut-être déjà mis en place des pratiques globales, d'autres travaillent peut-être toujours à leur

élaboration ou peuvent avoir récemment traversé une période de restructuration, comme cela a été le cas pour le Réseau GO. Nous encourageons les conseils d'administration de tous les organismes, s'ils ne l'ont pas déjà fait, à procéder à une autoévaluation de leurs pratiques de gouvernance actuelles pour déterminer s'ils pourraient, eux aussi, renforcer celles-ci. Bien qu'il y ait de multiples sources de conseils sur les pratiques de gouvernance efficaces, les attributs d'une gouvernance efficace de la part des conseils d'administration, élaborés par le Bureau du vérificateur général du Manitoba et indiqués ci-après (voir la Figure 3), ont été très utiles dans notre examen des pratiques de gouvernance du Réseau GO. Nous croyons que ces attributs de gouvernance efficace pourraient servir de référence utile pour les conseils d'administration d'autres organismes de la Couronne.

Figure 3 : Attributs d'une gouvernance efficace

Source des données : Bureau du vérificateur général du Manitoba

Attribut	Attente
But et responsabilisation	• Le conseil d'administration a la responsabilité de définir l'orientation de son organisation, ce qui exige de consacrer les efforts nécessaires pour établir la vision, la mission, les buts, les priorités et les stratégies de gestion du risque de l'organisation. • Le conseil d'administration doit rendre compte des réalisations de l'organisation et s'assurer que toutes les obligations en matière de reddition de comptes sont remplies.
Justification et lien avec la collectivité	• Le conseil d'administration doit être composé de personnes qui constituent la combinaison appropriée de connaissances et de compétences et qui représentent les besoins, les valeurs et les points de vue des intervenants et des membres de la collectivité.
Rôles, responsabilités et fonctions du conseil d'administration	• Le conseil d'administration doit définir clairement ses rôles et responsabilités et s'assurer du respect des règlements et politiques de l'entreprise.
Engagement des membres du conseil d'administration	• Les membres du conseil d'administration doivent être engagés et consacrer suffisamment de temps et d'énergie à la réalisation de leurs tâches.
Information destinée au conseil d'administration aux fins de prise de décisions	• Le conseil d'administration doit recevoir l'information suffisante et appropriée, en temps opportun, pour pouvoir prendre des décisions. Ceci comprend un accès à des sources externes d'information, au besoin.
Organisation du conseil d'administration	• Le conseil d'administration doit être bien organisé, en s'assurant de mettre en place les procédures et structures appropriées pour s'acquitter de ses responsabilités, dans un contexte où tous les membres travaillent en équipe.
Relations externes du conseil d'administration	• Le conseil d'administration doit favoriser une communication, une consultation et une collaboration efficaces avec les intervenants externes, y compris le gouvernement (son principal intervenant).
Relations internes	• Le conseil d'administration doit créer des relations de travail productives avec la haute direction, où les rôles et pouvoirs sont clairement définis et le rendement est évalué régulièrement.
Efficacité et influence du conseil d'administration	• Le conseil évalue périodiquement son propre rendement et sa contribution à la gouvernance efficace de l'organisation.

Chapitre 3

Rapports sur les vérifications de l'optimisation des ressources

Nos vérifications de l'optimisation des ressources ont pour but d'examiner la qualité de la gestion des programmes et activités du gouvernement et des organismes du secteur parapublic, de voir s'ils sont conformes aux lois et politiques pertinentes et, surtout, de signaler les possibilités d'améliorer l'économie, l'efficience et l'efficacité de leurs opérations. Ces vérifications sont menées en vertu du paragraphe 12(2) de la *Loi sur le vérificateur général,* qui stipule que le Bureau doit faire état des cas où il a constaté que des sommes d'argent ont été dépensées sans égard adéquat à l'économie et l'efficience, ou des cas où des procédures appropriées pour mesurer l'efficacité de la prestation des services et faire rapport à ce sujet n'ont pas été établies. Le présent chapitre contient les conclusions, observations et recommandations des vérifications d'optimisation menées au cours du dernier exercice.

Les programmes et activités ministériels et les organismes du secteur parapublic vérifiés cette année ont été choisis par la haute direction du Bureau en fonction de plusieurs critères, comme l'impact financier du programme ou de l'organisme, son importance pour l'Assemblée législative, les questions connexes de sensibilité et de sécurité publiques et, dans le cas des programmes ministériels, les résultats des vérifications antérieures et des activités de suivi connexes.

Nous planifions et effectuons nos vérifications de l'optimisation des ressources, et en rendons compte, conformément aux normes professionnelles des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Nos vérifications comportent par conséquent les sondages et autres procédés que nous jugeons nécessaires dans les circonstances, dont l'obtention de conseils auprès d'experts de l'extérieur au besoin. Nos sondages mettent généralement l'accent sur les activités et les transactions du dernier exercice.

Avant d'entreprendre une vérification, notre personnel procède à une recherche approfondie concernant le domaine visé et rencontre les représentants de l'organisme vérifié pour discuter du point central de la vérification. Au cours de la vérification, notre personnel maintient un dialogue continu avec ces personnes pour suivre les progrès de la vérification et maintenir une bonne communication. À la fin des travaux sur le terrain, généralement avant le mois de mai de l'année de vérification, nous préparons un rapport provisoire, qui est ensuite examiné à l'interne puis discuté avec

l'organisme vérifié. Les cadres du Bureau rencontrent la haute direction du ministère, de l'organisme gouvernemental ou de l'organisme du secteur parapublic pour discuter du rapport provisoire et mettre la dernière main aux réponses de la direction à nos recommandations, réponses qui sont ensuite intégrées à chacune des sections du chapitre.

Ministère des Services gouvernementaux

Archives publiques de l'Ontario et services d'entreposage et de recherche des dossiers

Contexte

RESPONSABILITÉ DE LA GESTION DES DOCUMENTS

Les Archives publiques de l'Ontario (les Archives publiques), qui ont été établies en 1903 et qui relèvent du ministère des Services gouvernementaux (le Ministère) depuis 2005, ont pour mandat général de surveiller et de gérer les renseignements consignés par les ministères et la plupart des organismes, d'assurer la préservation des documents de valeur historique permanente et de les rendre accessibles au public. En vertu de la *Loi sur les Archives publiques*, c'est à l'archiviste de l'Ontario qu'incombe la responsabilité ultime de déterminer s'il y a lieu de préserver les documents sur support papier, électronique ou autre ou d'en disposer, et d'approuver les périodes de conservation pour tous les renseignements consignés par le gouvernement.

Selon la Directive concernant la gestion des renseignements consignés du Conseil de gestion, les Archives publiques sont chargées d'élaborer des politiques, des normes et des procédures gouvernementales pour la gestion et l'entreposage des renseignements consignés, en plus d'identifier les renseignements consignés ayant une valeur archivistique. Les ministères et organismes doivent fournir, sur demande, aux Archives publiques tous les renseignements nécessaires à la planification et au suivi de la gestion efficace, à l'échelle gouvernementale, des renseignements consignés.

La directive stipule que les Archives publiques doivent également :

- élaborer des plans pour réduire l'accroissement des quantités de documents entreposés à l'échelle gouvernementale;
- élaborer des techniques pour la gestion des renseignements consignés;
- veiller à la mise en œuvre de programmes d'éducation et créer du matériel didactique connexe pour que les ministères et organismes puissent recevoir une formation sur la gestion des renseignements consignés;
- surveiller le respect, par les ministères et organismes, des calendriers de conservation des renseignements consignés.

La directive s'applique également à tous les ministères et à la plupart des organismes et à tous les renseignements consignés créés, commandés ou autrement acquis par le gouvernement de l'Ontario.

Les ministères et organismes doivent s'assurer que leurs politiques et procédures de gestion des renseignements consignés correspondent aux directives et normes gouvernementales, et veiller à l'établissement des procédures voulues pour faciliter la gestion des renseignements consignés et contenir l'accroissement des quantités de documents entreposés. Les ministères et organismes doivent, pour chaque secteur de programmes ou groupe de documents, préparer un calendrier de conservation des renseignements consignés qui décrit les renseignements en question, leur période de conservation et leur disposition définitive, c'est-à-dire lesquels peuvent être détruits et lesquels doivent être transférés à la garde et à la propriété des Archives publiques.

ARCHIVES PUBLIQUES DE L'ONTARIO

Les Archives publiques de l'Ontario exercent trois grandes activités. Elles doivent :

- élaborer des politiques, des normes et des procédures gouvernementales sur la gestion des renseignements consignés; dispenser des conseils et une formation en gestion des documents aux ministères et organismes; autoriser les calendriers de conservation des renseignements consignés que les ministères et organismes soumettent à l'approbation des Archives publiques;
- gérer l'entreposage, la préservation et la description des documents d'archives, de la collection d'objets d'art du gouvernement de l'Ontario et des biens donnés par des particuliers;
- veiller à ce que les utilisateurs des secteurs public et privé aient accès aux documents d'archives et promouvoir leurs collections.

Les documents gouvernementaux détenus par les Archives publiques comprennent, entre autres, des registres fonciers, des archives judiciaires, des enregistrements d'entreprise, de naissance, de mariage et de décès, des plans de construction des travaux publics, des documents des bureaux des anciens premiers ministres de l'Ontario, ainsi que des photos et des films destinés à promouvoir le tourisme en Ontario. Les Archives publiques détiennent aussi des articles d'importance historique donnés par plus de 2 600 particuliers, entreprises et organismes. En février 2005, les collections des Archives publiques ont été évaluées à plus de 411 millions de dollars, comme le montre la Figure 1.

On peut accéder à ces collections via Internet ou en visitant une salle de lecture des Archives publiques ou une bibliothèque publique qui participe au Service interprêt de microfilms. Les demandes de renseignements et demandes d'accès aux collections archivistiques et collections d'objets d'art reçues chaque année se répartissent comme suit : 20 000 visites aux salles de lecture du centre de services à la clientèle, 70 000 demandes de recherche, 16 000 demandes de prêt de microfilms et plus de 25 millions de visites au site Web des Archives publiques.

Figure 1 : Valeur estimative des collections des Archives publiques de l'Ontario, février 2005

Source des données : Archives publiques de l'Ontario

Type de collection	Quantité estimative	Valeur (en millions de dollars)
documents textuels	354 000 contenants	309
cartes et dessins d'architecte	180 000	43
objets d'art du gouvernement de l'Ontario	2 500 objets d'art	16
photos	1,7 million	11
documents électroniques	180 gigaoctets	10
collection audiovisuelle	15 000 heures	6
art documentaire	10 500 pièces	5
autres*	128 000 articles	11
Total		**411**

* comprend les publications et les microfilms

Les Archives publiques, qui emploient une centaine de personnes, ont dépensé 16,7 millions de dollars en 2006-2007. Leur administration centrale, située à Queen's Park, comprend des salles de lecture, une bibliothèque, des installations de restauration et d'entreposage et des bureaux administratifs. Les Archives publiques conservent environ 15 % de leurs collections à l'administration centrale et le reste dans les installations d'une société privée de la région du grand Toronto (RGT).

ENTREPOSAGE ET RECHERCHE DES DOSSIERS

L'unité Entreposage et recherche des dossiers (ERD), qui relève depuis quelques années des Services communs de l'Ontario du Ministère, est devenue le centre officiel d'entreposage des dossiers du gouvernement de l'Ontario en 1968. Les documents qui ne sont pas requis en permanence par un ministère ou organisme sont transférés aux entrepôts de l'unité ERD. Ces documents semi-actifs restent la propriété du ministère ou de l'organisme, et ERD fournit les services de recherche et de reclassement demandés. Tous les documents transférés à des entrepôts d'ERD doivent être accompagnés par un calendrier de conservation des renseignements consignés autorisé par l'archiviste. Ce calendrier indique combien de temps les dossiers doivent être conservés à l'entrepôt d'ERD et s'ils doivent être détruits ou transférés aux Archives publiques à la fin de cette période. Les périodes d'entreposage varient habituellement entre cinq et 100 ans.

Au 31 mars 2007, ERD détenait environ 1 million de contenants de documents, soit près de 1 million de pieds cubes (28 000 mètres cubes) d'espace d'entreposage. Environ 60 % des collections étaient entreposées par une société privée et les 40 % restants, dans deux entrepôts possédés et exploités par le gouvernement. Chaque année, plus de 60 000 contenants s'ajoutent aux documents détenus par ERD, plus de 100 000 contenants et dossiers font l'objet d'une demande de recherche – parce que les ministères et organismes ont besoin de l'information à ce moment-là – et environ 22 000 contenants sont détruits. Les dépenses d'ERD pour l'exercice 2006-2007, y compris le coût d'environ 18 employés, s'élevaient à 2,5 millions de dollars. Tous ces coûts sont récupérés auprès des ministères et organismes clients.

Le 1er avril 2007, la responsabilité des activités d'ERD a été transférée des Services communs de l'Ontario aux Archives publiques.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification avait pour objectif de déterminer si les Archives publiques et les Services communs de l'Ontario du ministère des Services gouvernementaux disposaient de politiques, de systèmes et de procédures leur permettant d'administrer leurs responsabilités en matière d'entreposage et de recherche des dossiers et d'assurer l'acquisition, la préservation, la protection et la gestion des archives et des collections conformément à la loi et à la directive du Conseil de gestion.

Nous avons effectué la plupart de nos travaux de vérification à l'administration centrale des Archives publiques et aux bureaux d'ERD. Dans le cadre de nos travaux sur le terrain, nous avons interviewé des membres du personnel; analysé l'information, les dossiers et les statistiques pertinentes; observé et testé les inventaires physiques des documents d'archives conservés dans des entrepôts gouvernementaux et privés utilisés par les Archives publiques et ERD; examiné les études pertinentes et les principaux contrats. Nous avons notamment évalué les politiques et procédures suivies par les Archives publiques et ERD, ainsi que la mesure dans laquelle les Archives publiques surveillent la conformité des ministères et organismes concernés

à leurs politiques de gestion des documents. À cet égard, nous avons interrogé 12 ministères et organismes sur leurs pratiques en matière de gestion des documents. Nous n'avons toutefois pas vérifié ces pratiques.

Au cours de nos recherches sur les pratiques d'autres archives provinciales et nationales, nous avons rencontré des représentants de Bibliothèque et Archives Canada et des Archives de la Ville de Toronto et visité leurs installations. Nous avons également rencontré la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée/Ontario et son personnel ainsi que le directeur général de l'information et de la protection de la vie privée du Ministère afin de connaître leurs points de vue sur les questions liées à la protection de la vie privée, la gestion des documents et les pratiques d'archivage.

Les vérificateurs internes du Ministère n'avaient pas récemment examiné ces questions, mais les efforts qu'ils ont déployés en 2001 et 2004 pour aider les Archives publiques à évaluer les risques pour les archives entreposées à l'administration centrale restaient pertinents et nous ont permis de réduire la portée de notre travail dans ce domaine.

Résumé

Bien que les Archives publiques aient récemment pris certaines initiatives pour améliorer leurs installations et systèmes d'information, elles ne disposaient pas encore des systèmes et procédures nécessaires pour s'assurer que les renseignements d'importance historique sont identifiés, entreposés ou archivés de façon sûre et sécuritaire et facilement accessibles aux utilisateurs. Étant donné la forte croissance et la quantité impressionnante de documents destinés aux Archives publiques – non seulement les documents papier entreposés dans les contenants de l'unité ERD mais aussi les documents électroniques conservés dans toute la fonction publique – il sera extrêmement difficile pour les Archives publiques d'identifier et de cataloguer les archives de valeur historique ou permanente, première étape essentielle pour pouvoir offrir un accès utile en temps opportun au public, aux milieux universitaires et aux utilisateurs du gouvernement. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Des progrès étaient réalisés dans l'entreposage sécuritaire des archives. En 2005-2006, les Archives publiques ont déménagé plus de 300 000 contenants des entrepôts d'ERD et de l'administration centrale dans une installation d'entreposage sécuritaire à environnement contrôlé. En 2009, elles déménageront leur administration centrale dans une nouvelle installation, où elles pourront entreposer le reste de leurs collections de façon appropriée. Elles ont également fait l'acquisition de systèmes d'information automatisés, nouveaux ou améliorés, afin d'assurer le suivi du contenu et de l'emplacement des contenants et de donner une description plus détaillée des collections archivistiques afin d'en améliorer l'accessibilité pour le public.
- Les Archives publiques ne disposaient pas de systèmes et procédures leur permettant de s'assurer que les calendriers de conservation des ministères et organismes, qui servent à déterminer les périodes de conservation des documents et à identifier les documents ayant une valeur archivistique, étaient complets et à jour. Les systèmes des Archives publiques ne leur permettaient pas non plus d'effectuer le suivi des calendriers existants, dont le nombre est évalué à plus de 10 000, ni de s'assurer que tous les calendriers requis avaient bel et bien été reçus.
- Les Archives publiques n'avaient aucune information sur les pratiques réelles de gestion des documents des ministères et sur leur conformité à la directive, et elles n'avaient

pas essayé d'obtenir cette information. La quantité de documents conservés dans les installations d'entreposage d'ERD a plus que doublé au cours des 15 dernières années, et cette tendance devrait se maintenir. Pourtant, les Archives publiques n'avaient pas établi de plans – comme elles sont tenues de le faire en vertu de la directive – afin d'aider les ministères et organismes à contenir la croissance.

- Les Archives publiques n'avaient ni stratégie globale pour gérer l'énorme quantité de documents électroniques qui devront être archivés, ni l'expertise et la capacité techniques nécessaires pour entreposer ceux-ci et les mettre à la disposition du public. Elles comptaient jusqu'ici sur la collectivité des TI du gouvernement pour la préservation et la maintenance des documents électroniques.
- Nous avons repéré certaines lacunes dans les pratiques de contrôle des stocks utilisées par les Archives publiques pendant l'exercice en cours et les exercices antérieurs. Par exemple, une estimation révisée en 2002-2003 a ramené le nombre de photos de la collection à moins de la moitié des 3,6 millions qu'on croyait avoir archivées. Certaines des lacunes cernées ont entraîné des pertes importantes au fil des ans, dont la disparition d'archives en date des XVII^{e} et XVIII^{e} siècles.
- De nombreuses archives n'étaient pas facilement accessibles au public parce qu'elles n'avaient pas été traitées ou décrites en détail dans la base de données descriptive des Archives publiques. Par exemple, beaucoup de registres d'inventaire se fondent sur des estimations ou des descriptions générales du contenu des contenants, dont le nombre dépasse 380 000, parce que les documents ne sont pas catalogués ou décrits en détail. Au cours des deux dernières années, les Archives publiques ont dépensé plus de 1,2 million de dollars afin de créer des listes détaillées du contenu de plus de 81 000 contenants. Elles ont toutefois été incapables de transférer l'information à leur base de données parce que les listes contenaient des renseignements personnels protégés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.
- Les Archives publiques disposeront bientôt d'installations d'entreposage adéquates, mais les longues périodes d'entreposage dans les installations inadéquates d'ERD présentent un risque de détérioration pour les archives. Les Archives publiques ont inspecté les trois entrepôts d'ERD et constaté qu'aucune mesure n'avait été prise pour établir et maintenir des mécanismes efficaces de régulation des conditions ambiantes. De plus, environ 600 objets d'art évalués à plus de 1 million de dollars étaient entreposés dans un sous-sol ne convenant pas à cette fin.
- ERD n'avait aucune procédure de suivi pour s'assurer que les documents récupérés par les ministères et organismes étaient retournés à l'entrepôt. Au moins 11 000 contenants et 468 000 dossiers n'avaient pas été retournés à ERD, dont plus de la moitié étaient destinés aux Archives publiques ou avaient disparu il y a cinq ans ou plus.
- Les installations d'entreposage d'ERD n'ont pas fait l'objet d'évaluations des risques pour la sécurité et la protection de la vie privée, et les inspecteurs ne vérifiaient pas si l'entrepreneur satisfaisait aux exigences en matière de confidentialité prévues dans l'entente d'entreposage.

De plus, les Archives publiques et l'unité ERD ne s'étaient pas assurées que les contrats avec les fournisseurs de services étaient gérés de façon appropriée et que des documents étaient conservés à l'appui de leurs processus et décisions en matière d'approvisionnement.

RÉPONSE GLOBALE DES ARCHIVES PUBLIQUES

Le vérificateur général a formulé de nombreuses recommandations utiles, et les Archives publiques prendront des mesures pour y donner suite. Nous sommes heureux de constater que le vérificateur a reconnu que les Archives publiques, guidées par les plans stratégiques pluriannuels établis par l'archiviste actuelle de l'Ontario, avaient fait des progrès notables dans l'amélioration de leurs activités avec l'adoption de la *Loi sur les Archives publiques et la conservation des documents*, l'introduction d'un système de contrôle des stocks, l'établissement d'un partenariat avec le secteur privé pour l'entreposage des archives et la construction d'un nouveau centre de services à la clientèle.

Constatations détaillées de la vérification

INITIATIVES RÉCENTES

Nous avons remarqué que les Archives publiques avaient fait des progrès dans l'amélioration de leurs activités. Les modifications apportées se fondaient sur leurs plans stratégiques pluriannuels, dont le premier a été établi en 2000 après la nomination de l'archiviste actuelle de l'Ontario. Les objectifs du plan le plus récent incluaient un meilleur soutien aux clients du gouvernement dans la gestion de leurs documents, une plus grande sensibilisation du public aux collections des Archives publiques, une description plus détaillée de ces collections, un meilleur accès pour le public, ainsi que l'acquisition d'installations propices à la préservation et l'entreposage à long terme.

Pour atteindre ces objectifs, les Archives publiques ont pris un certain nombre d'initiatives :

- Jusqu'en 2004-2005, les Archives publiques entreposaient la plupart des documents d'archives dans les installations d'ERD. En septembre 2003, elles ont signé un contrat à long terme avec une entreprise privée pour des services d'entreposage et de recherche dans une nouvelle installation à environnement contrôlé située dans la RGT. Entre avril 2005 et mars 2006, les Archives publiques ont déménagé quelque 300 000 contenants des installations d'ERD et de l'administration centrale dans la nouvelle installation du secteur privé, où plus de 80 % des collections des Archives publiques sont maintenant entreposées.
- Des systèmes d'information automatisés, nouveaux ou améliorés, ont été mis en place pour assurer le suivi du contenu et de l'emplacement des contenants, donner une description plus détaillée des archives et créer des images numériques des objets et des œuvres d'art de la collection.
- Entre janvier 2004 et mars 2007, les Archives publiques ont inspecté plus de 300 000 contenants et confirmé leur contenu, et décrit en détail le contenu de plus de 80 000 contenants.
- Les Archives publiques ont suivi une stratégie de préservation préventive au cours des deux derniers exercices. Elles ont évalué l'état de plus de 26 000 archives à risque, dont des plans d'architecte, des photos, des pièces d'art documentaire, des documents textuels et des volumes reliés. Au moment de notre vérification, près de 16 000 articles avaient subi des traitements de préservation.
- L'administration centrale actuelle était utilisée pour entreposer un nombre important de documents d'archives, et elle ne satisfaisait pas aux normes d'archivage reconnues. Les Archives publiques prévoient toutefois de réinstaller leur administration centrale dans

un nouvel immeuble du campus de l'Université York à Toronto en 2009.

Dans le cadre de la rationalisation de la prestation des services au Ministère, la responsabilité du fonctionnement d'ERD a été transférée des Services communs de l'Ontario aux Archives publiques le 1er avril 2007. Un autre changement important a été l'adoption de la *Loi de 2006 sur les Archives publiques et la conservation des documents*, qui remplace la *Loi sur les Archives publiques* et qui est entrée en vigueur le 1er septembre 2007. Celle-ci donne force de loi aux exigences existantes de la directive, renforçant ainsi les responsabilités des Archives publiques et de l'archiviste ainsi que des ministères et organismes.

CALENDRIERS DE CONSERVATION DES RENSEIGNEMENTS CONSIGNÉS

Les Archives publiques comptent sur les ministères et organismes pour tenir à jour des calendriers de conservation des renseignements consignés et soumettre ceux-ci à leur approbation. La directive stipule que les ministères et organismes doivent établir de tels calendriers afin de régir la conservation et la disposition des renseignements consignés dont ils ont la responsabilité. Les calendriers doivent être actualisés pour tenir compte des modifications apportées au contenu, à la structure, à la garde, à l'origine et à la raison d'être de l'information. Ils indiquent la période durant laquelle les documents doivent être conservés et les modalités de disposition prévues à la fin de cette période. Les documents qui ont une valeur archivistique doivent être transférés à la garde et à la propriété des Archives publiques. Les autres seront détruits.

La directive donnait aux Archives publiques la responsabilité de surveiller la gestion des documents et d'approuver les calendriers de conservation des renseignements consignés. Celles-ci n'ont toutefois pas établi les procédures et systèmes requis pour s'assurer que les calendriers des ministères et organismes étaient complets et à jour. Le fait de ne pas préparer de calendrier de conservation ou d'établir un calendrier incorrect pourrait entraîner la destruction de renseignements de valeur archivistique et/ou obliger les ministères et organismes à payer pour une période d'entreposage plus longue que nécessaire pour des documents sans valeur archivistique qui auraient dû être détruits plus tôt. Nous avons notamment constaté ce qui suit.

Évaluation de la nécessité de préparer des calendriers

Les Archives publiques font une « évaluation d'analyse fonctionnelle » de chaque ministère et organisme afin d'identifier les fonctions et activités importantes à l'intérieur des secteurs de programmes et de déterminer le type de documents qu'elles produisent. Elles se fondent sur l'information recueillie lors de ces évaluations pour déterminer la valeur archivistique des renseignements consignés par un ministère ou organisme, c'est-à-dire qu'elles examinent la documentation sur les délibérations, les décisions et les actions du gouvernement par rapport aux fonctions opérationnelles, aux programmes et aux activités assignés afin de déterminer si les documents sont importants et suffisamment détaillés. La décision est documentée dans un calendrier de conservation et détermine si les renseignements consignés doivent être archivés ou détruits.

Selon la politique des Archives publiques, les documents d'analyse fonctionnelle doivent être mis à jour régulièrement ou au besoin, afin de tenir compte des fonctions actuelles des ministères et organismes. Nous avons constaté qu'au cours des deux dernières années, les Archives publiques avaient préparé et actualisé leurs analyses fonctionnelles pour tous les ministères sauf un, et nous avons été informés que l'analyse du dernier ministère serait terminée sous peu. Cependant, les dossiers ne contenaient que sept analyses fonctionnelles, dont trois

avaient été préparées 10 ans plus tôt, pour les plus de 200 organismes de la Couronne dont les Archives publiques étaient responsables. Nous avons été informés que, comme les ressources étaient limitées, seuls quelques organismes devaient faire l'objet d'une analyse fonctionnelle en 2007-2008.

Nous avons examiné les analyses fonctionnelles préparées pour quatre ministères et noté qu'on avait reconnu la nécessité de préparer des analyses plus détaillées pour plus de 115 directions, bureaux et unités du gouvernement, mais que cela n'avait pas été fait. Nous avons appris que ces analyses ne seraient effectuées que si le ministère ou l'organisme soumet des calendriers de conservation des renseignements consignés. Les rapports d'analyse fonctionnelle indiquaient que bon nombre des calendriers de conservation pour ces ministères étaient manquants ou périmés ou ne correspondaient plus à la structure des ministères.

Nous avons également remarqué que les Archives publiques ne disposaient d'aucun mécanisme pour s'assurer qu'on avait prévu des analyses plus détaillées dans tous les secteurs ou que tous les calendriers de conservation avaient été reçus. Les ministères ou organismes ne jouaient d'ailleurs aucun rôle formel dans la préparation des analyses fonctionnelles et les résultats des analyses n'étaient pas soumis à leur examen.

Systèmes de suivi des calendriers de conservation des renseignements consignés

Les systèmes des Archives publiques ne pouvaient pas assurer le suivi des calendriers de conservation des renseignements consignés, car les Archives publiques n'avaient pas identifié les secteurs de programmes pour lesquels il fallait établir des calendriers ni vérifié si ceux-ci avaient été reçus. Comme il est indiqué plus haut, les Archives publiques n'utilisaient pas les analyses fonctionnelles et les analyses plus détaillées pour assurer un suivi et rappeler aux ministères et organismes de soumettre des calendriers de conservation nouveaux ou mis à jour.

Nous avons eu du mal à évaluer le degré de conformité des ministères et organismes sur la base des dossiers des Archives publiques, car il y avait plus de 120 reliures contenant plus de 10 000 calendriers de conservation et l'indexation laissait à désirer.

Nous avons contacté quatre ministères et comparé leurs calendriers actifs aux calendriers tenus par les Archives publiques. Dans deux cas, nous avons été incapables de concilier les dossiers des Archives publiques avec ceux des ministères. Dans les deux autres cas, nous avons été incapables de trouver plus de 110, ou 14 %, des plus de 800 calendriers déclarés par les ministères dans les reliures des Archives publiques. Selon les ministères, les calendriers manquants régissaient la conservation et la disposition des livres comptables, des données liées à la santé et d'autres documents de nature administrative.

Nous avons également constaté que, d'après les dossiers des Archives publiques, seulement une quarantaine des plus de 200 organismes qui devaient faire approuver leur calendrier de conservation par les Archives publiques avaient soumis au moins un calendrier. Nous avons contacté sept organismes dont nous n'avions pas trouvé les calendriers dans les dossiers des Archives publiques et confirmé que quatre d'entre eux n'avaient pas soumis les calendriers exigés par la directive et qu'ils n'en étaient pas exemptés par un protocole d'entente avec leur ministère. Tous ces organismes nous ont dit qu'ils avaient créé des dossiers et qu'ils les avaient entreposés sur place, et l'un d'entre eux nous a informés qu'il avait entreposé de nombreux dossiers de cas remontant aux années 1970. En fait, les trois autres organismes avaient établi des calendriers, mais il était difficile de trouver ceux-ci dans les reliures des Archives publiques, car certaines d'entre elles étaient mal organisées.

Avant d'accepter des documents à entreposer, ERD exige de tous ses clients qu'ils soumettent une copie d'un calendrier de conservation approuvé. Malgré l'utilité possible des dossiers d'ERD dans la surveillance des calendriers de conservation, son système informatisé de suivi des stocks ne contenait que les données des calendriers requises aux fins d'entreposage et il était d'une utilité limitée en raison de son âge.

Nous avons noté que les Archives publiques travaillaient à la création d'une nouvelle base de données informatisée depuis 2004-2005 afin de pouvoir suivre les calendriers de conservation, mais que celle-ci n'était pas encore terminée à la fin de notre vérification.

RECOMMANDATION 1

Afin de déterminer la valeur archivistique et la période d'entreposage appropriée des documents créés par tous les secteurs de programmes des ministères et organismes, les Archives publiques doivent, en collaboration avec les ministères et organismes :

- mener à bien leur analyse de chaque ministère et organisme, établir la liste de tous les secteurs de programmes qui doivent préparer des calendriers de conservation et la mettre périodiquement à jour;
- améliorer leur système de façon qu'elles puissent obtenir et autoriser les calendriers de conservation de tous les secteurs touchés.

RÉPONSE DES ARCHIVES PUBLIQUES

Nous sommes heureux de voir que le vérificateur a remarqué les améliorations apportées au système en vue de l'approbation et de la mise à jour des calendriers de conservation. Nous poursuivrons les travaux afin de disposer d'un ensemble complet et à jour de calendriers de conservation pour tous les ministères et organismes désignés.

Les Archives publiques prévoient terminer les analyses des ministères d'ici la fin mars 2008. Leur stratégie est d'analyser chaque organisme au moment où l'analyse du ministère associé est mise à jour et révisée. La mise en œuvre de cette stratégie pluriannuelle est censée commencer en janvier 2008.

SURVEILLANCE DES PRATIQUES DE GESTION DES DOCUMENTS DES MINISTÈRES ET ORGANISMES

Les ministères et organismes doivent fournir aux Archives publiques, sur demande, tous les renseignements nécessaires à la planification et au suivi de la gestion efficace, à l'échelle du gouvernement, des renseignements consignés. Nous avons observé qu'en général, les Archives publiques ne disposaient d'aucune information sur les pratiques réelles de gestion des documents des ministères et sur leur conformité à la directive, et qu'elles n'avaient pas essayé d'obtenir cette information. Un des consultants qui ont participé à l'examen de 2004 sur les opérations des Archives publiques et d'ERD était préoccupé par le fait que les renseignements consignés par les ministères n'étaient pas tous gérés conformément à la directive. Il a souligné que peu de ressources avaient été affectées à la surveillance de la gestion des renseignements consignés par les ministères et organismes et qu'il y avait peu de renseignements à jour sur l'état de la gestion des documents à l'échelle du gouvernement.

Les Archives publiques diffusent des lignes directrices pour aider les ministères et organismes à gérer la conservation et la disposition des documents dans le cadre du programme de calendriers de conservation du gouvernement de l'Ontario, ainsi que des bulletins d'information sur des aspects particuliers de la gestion des documents. Jusqu'au 1er avril 2007, les Archives publiques offraient également des conseils selon le régime de la rémunération des

services pour les tâches de grande envergure. Cette approche peut présenter des avantages importants pour les ministères et organismes qui examinent leurs pratiques de gestion des documents avec l'aide des experts des Archives publiques. Par exemple, un examen approfondi des pratiques de gestion des documents d'un ministère, effectué à la fin des années 1990, a permis au ministère de ramener le nombre de calendriers de conservation d'environ 700 à seulement 45, d'inclure des calendriers pour près de 50 % des documents du ministère qui avaient été omis et d'économiser plus de 1 million de dollars sur cinq ans en transférant des dossiers entreposés dans ses bureaux au centre de gestion des documents d'ERD.

Les Archives publiques nous ont dit qu'elles ne pouvaient pas garantir que les ministères et organismes entreposaient leurs documents dans des installations adéquates. Nous avons appris que tous les ministères et 16 des plus de 200 organismes avaient recours aux services d'ERD pour l'entreposage des documents hors site. Les Archives publiques n'avaient cependant pas approuvé d'autres installations d'entreposage hors site pour un ministère ou organisme. Un ministère nous a informés qu'il entreposait ses documents dans un sous-sol et un entrepôt non approuvés par les Archives publiques au lieu d'utiliser les installations d'ERD.

Lors de nos discussions avec des gestionnaires de Bibliothèque et Archives Canada, nous avons noté qu'en février 2007, la direction avait mené un sondage auprès d'un échantillon représentatif d'institutions fédérales afin de recueillir des renseignements sur les pratiques de gestion des documents pour les documents désignés comme ayant une valeur archivistique. Le sondage incluait des questions sur les pratiques de tenue des dossiers et les environnements d'entreposage, dont ceux adaptés aux différents supports d'information. Les renseignements recueillis dans le cadre de ce sondage devaient figurer dans un rapport sur l'état des archives dans les institutions fédérales, dont la diffusion est prévue pour l'automne 2007.

RECOMMANDATION 2

Pour pouvoir s'acquitter de leur obligation de surveiller la conformité des ministères et organismes aux exigences en matière de gestion des documents, les Archives publiques doivent :

- trouver un moyen rentable d'obtenir périodiquement l'information requise pour surveiller la conformité des ministères et organismes;
- se servir de cette information pour déterminer les meilleures pratiques des ministères et organismes et corriger les écarts entre la directive, les politiques et lignes directrices des Archives publiques, et les pratiques effectives de gestion des documents.

RÉPONSE DES ARCHIVES PUBLIQUES

Les Archives publiques souscrivent à la recommandation. Elles ont constitué une nouvelle unité de soutien à la tenue des dossiers, qui est entrée en service le 1er octobre 2007. Cette unité est notamment chargée d'élaborer des normes de meilleures pratiques, des lignes directrices et du matériel de formation à l'appui des pratiques de tenue des dossiers des ministères et organismes. La *Loi sur les Archives publiques et la conservation des documents* stipule que l'archiviste doit établir des normes et des lignes directrices et les mettre à la disposition des organismes publics. La nouvelle unité de soutien à la tenue des dossiers jouera un rôle clé en aidant à assurer la conformité, et le récent transfert d'Entreposage et recherche des dossiers (ERD) aux Archives publiques nous permettra également de mieux surveiller la conformité. Ces efforts seront appuyés par nos recherches continues sur les meilleures pratiques appliquées par d'autres gouvernements.

DOCUMENTS ÉLECTRONIQUES

La façon dont les gouvernements exercent leurs activités évolue rapidement sous l'impulsion des technologies de l'information (TI). De plus en plus, les documents et registres officiels sont créés, compilés, entreposés, consultés et distribués sous forme électronique, et une grande variété de systèmes et d'applications de TI sont utilisés. Dans bien des cas, les documents ne sont plus conservés sur papier. Selon un document interne de 2003 justifiant la modernisation de la *Loi sur les Archives publiques* :

> [*Traduction*]
> Le gouvernement de l'Ontario fait face à un « trou » d'au moins 20 ans dans sa mémoire institutionnelle en raison de supports d'information fragiles ou dégradés, de logiciels et matériels désuets, d'un manque de documentation sur les systèmes et de l'absence de politiques et procédures efficaces de gestion des documents électroniques. Certains de ces documents sont imprimés et classés, mais beaucoup d'autres ne le sont pas. En fait, de nombreux bureaux utilisent une combinaison de documents papier et électroniques, sans déterminer quelle sera la version officielle. Cette documentation en double alourdit le fardeau de tenue des dossiers.

Jusqu'ici, les Archives publiques ont compté sur la collectivité des TI du gouvernement pour préserver et maintenir les documents électroniques ayant une valeur archivistique. Elles ne possèdent pas encore l'expertise et la capacité requises pour entreposer les nombreux documents électroniques existants et les mettre à la disposition des organismes publics, tâche présentant des défis uniques, souvent parce qu'il faut maintenir les matériels et logiciels utilisés pour accéder aux documents. Au moment de notre vérification, les Archives publiques n'avaient accepté que 220 gigaoctets de documents d'archives électroniques des ministères et organismes, soit la quantité qui peut être stockée dans un ordinateur domestique typique.

Les Archives publiques n'avaient pas non plus de stratégie globale clairement définie pour le traitement des documents d'archives électroniques. Elles nous ont transmis deux projets de documents sur l'archivage des documents électroniques : une stratégie de préservation des documents d'archives électroniques, dont des plans stratégiques sur les modifications à apporter entre 2007 et 2011; et une ligne directrice rédigée en juillet 2005 sur le transfert des documents électroniques aux Archives publiques.

Il est urgent pour les Archives publiques de finaliser leurs stratégies et d'améliorer leur capacité à traiter les documents électroniques, car elles s'attendent à voir un accroissement énorme du volume de documents d'archives électroniques. Qui plus est, les calendriers de conservation créés depuis 2000 s'étendent aux documents électroniques et, dans bien des cas, la période de conservation arrivera bientôt à expiration.

Des représentants de la Ville de Toronto nous ont dit qu'ils avaient pris plusieurs initiatives afin de gérer les documents électroniques conformément aux meilleures pratiques de gestion de l'information reconnues à l'échelle nationale et internationale. Ces initiatives comprennent une stratégie municipale de gestion des documents et dossiers électroniques, ainsi que des projets pilotes de gestion des documents prévus pour la fin de 2007 dans quatre services municipaux.

RECOMMANDATION 3

Pour surveiller, gérer et archiver les documents électroniques créés par les ministères et organismes, les Archives publiques doivent :

- s'assurer qu'elles possèdent l'expertise et la capacité techniques nécessaires pour traiter les documents électroniques;

- élaborer et mettre en œuvre des plans stratégiques qui permettraient un transfert efficace des documents d'archives électroniques aux Archives publiques conformément aux meilleures pratiques reconnues en gestion de l'information.

RÉPONSE DES ARCHIVES PUBLIQUES

Les Archives publiques conviennent que les activités du gouvernement sont de plus en plus souvent documentées sur support électronique; en fait, les documents électroniques sont souvent les seuls registres existants. Comme le vérificateur le fait remarquer, la quantité de documents transmis aux Archives publiques sous forme électronique est encore faible; ce volume est toutefois appelé à augmenter de manière exponentielle au cours de la prochaine décennie. Les Archives publiques ont récemment mené à bien un vaste projet de recherche afin de déterminer les meilleures pratiques en gestion des documents d'archives électroniques. Ce projet a abouti à l'élaboration d'un plan stratégique de préservation des documents d'archives électroniques pour la période 2007-2011, lequel a été approuvé en juillet 2007. Le plan stratégique souligne la nécessité de concevoir une approche souple et adaptable afin de pouvoir traiter différents formats de documents d'archives électroniques tout en assurant la préservation de documents électroniques authentiques et utiles.

En plus de continuer de renforcer leur capacité, les Archives publiques entreprendront un projet pilote dans le cadre duquel elles traiteront une petite collection de documents électroniques en 2008-2009 afin de commencer à identifier et à régler les problèmes entourant la disposition, la description et la consultation des documents électroniques.

Les Archives publiques solliciteront également le soutien du Bureau du directeur général de l'information pour la fonction publique afin d'établir et de mettre en œuvre des normes sur la tenue des dossiers électroniques au gouvernement, notamment en ce qui concerne la préservation à long terme des enregistrements numériques.

ACCROISSEMENT DES QUANTITÉS DE DOCUMENTS ENTREPOSÉS

Selon la directive, les Archives publiques doivent créer des plans afin de réduire l'accroissement des quantités de documents entreposés à l'échelle gouvernementale. Nous n'avons trouvé aucune preuve récente que de tels plans avaient été conçus ou étudiés et, comme il est noté plus haut, les Archives publiques n'avaient aucune information sur les pratiques de gestion des documents des ministères et organismes. Nous avons plutôt découvert que l'unité ERD et les Archives publiques avaient pris des dispositions pour faire face à l'accroissement actuel et prévu des quantités de documents semi-actifs et de documents d'archives respectivement.

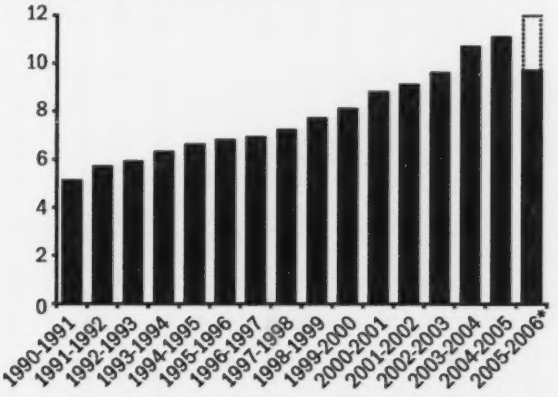
Nous craignions que l'absence de plan de réduction de la quantité de documents entreposés par les ministères et organismes n'aggrave le problème. La Figure 2 montre l'accroissement de la quantité de documents (surtout sur papier) entreposés aux installations d'ERD entre 1991 et 2006. Nous avons remarqué que la quantité de documents entreposés avait plus que doublé durant cette période, et les Archives publiques s'attendent à ce que la tendance se maintienne.

Documents d'archives

Nous avons constaté qu'environ 60 % des documents entreposés dans les installations d'ERD, ou environ 600 000 contenants, devaient être transférés aux Archives publiques à la fin de leur période de conservation. Comme il est noté plus haut, les

Figure 2 : Documents entreposés à ERD, 1991 – 2006 (en millions de pieds cubes)

Source des données : Unité Entreposage et recherche des dossiers



* Jusqu'en 2004-2005, les Archives publiques entreposaient la plupart de leurs documents dans les installations d'ERD. La baisse de volume enregistrée en 2005-2006 est attribuable au transfert d'environ 230 000 contenants (indiqués par la ligne pointillée) à la nouvelle installation d'entreposage privée des Archives publiques.

Archives publiques s'attendaient également à un accroissement énorme du nombre de documents d'archives électroniques qu'elles devront entreposer et traiter. Nous avons été surpris de voir que le pourcentage de documents gouvernementaux considérés comme ayant une valeur historique ou permanente est si élevé. Les preuves empiriques indiquent qu'il est effectivement beaucoup plus élevé que la moyenne d'autres administrations, ce qui risque de doubler ou même de tripler les collections des Archives publiques ainsi que les coûts d'inventaire au cours des 20 ou 30 prochaines années.

Une étude suivie de ces tendances et des raisons de l'accroissement du nombre de documents permettrait d'élaborer des plans ciblant les domaines dans lesquels une plus grande efficience pourrait être requise pour gérer et réduire la quantité de documents entreposés. Il faudra également réévaluer l'augmentation importante de la quantité de documents entreposés et de documents électroniques destinés aux Archives publiques. Étant donné la vaste quantité de documents archivés chaque année, il est extrêmement difficile, sinon impossible, de repérer et de cataloguer tous les renseignements d'importance historique, première étape essentielle pour en assurer l'accessibilité en temps utile au public, aux milieux universitaires et aux utilisateurs du gouvernement.

Une façon de contenir l'accroissement de la quantité de documents à entreposer serait de faire une plus grande utilisation des calendriers de conservation normalisés, avec effet rétroactif pour les documents existants. Durant les années 1990, les Archives publiques ont élaboré des calendriers de conservation normalisés pour différents secteurs administratifs, comme les services de paye et de comptabilité. L'utilisation de ces calendriers peut aider à rationaliser la préparation des calendriers pour ces secteurs dans différents ministères et organismes et promouvoir l'uniformité dans l'établissement des périodes de conservation, réduisant ainsi les périodes d'entreposage excessives pour les documents gouvernementaux et aidant à contrôler les quantités de documents.

Les Archives publiques n'avaient pas assuré une promotion et une surveillance efficaces de l'utilisation de ces calendriers normalisés. Par exemple, les ministères et organismes qui comptent adopter les calendriers communs doivent d'abord envoyer un formulaire de notification en ce sens aux Archives publiques. Or, les Archives publiques ne pouvaient mentionner que trois cas dans lesquels elles avaient reçu le formulaire en question, alors qu'il pourrait y avoir des centaines de cas d'utilisation des calendriers communs. ERD nous a également fait comprendre qu'elle permettait aux ministères et organismes d'adopter les calendriers communs mais que les Archives publiques n'étaient pas avisées en conséquence.

Documents d'ERD

Bien que les ministères et organismes paient pour ses services d'entreposage, ERD peut aider à réduire les coûts d'entreposage et la quantité de documents entreposés dans ses installations en veillant à

ce que les documents soient entreposés pour la période minimale autorisée avant d'être détruits ou transférés aux Archives publiques.

Nous avons déterminé les améliorations à apporter aux procédures d'entreposage et de recherche utilisées par ERD pour les documents semi-actifs :

- Les systèmes de suivi des contenants d'ERD montraient que plus de 37 000 contenants de dossiers avaient des périodes de conservation qui étaient venues à expiration plus d'un an auparavant. Environ 12 000 de ces contenants devaient être transférés aux Archives publiques. ERD exige alors des ministères qu'ils soumettent un formulaire annuel autorisant la période de prolongation. Nous avons prélevé un échantillon de dossiers d'ERD et constaté que ceux-ci contenaient généralement des autorisations récentes. Les ministères n'étaient toutefois pas tenus de justifier la prolongation, et l'archiviste n'avait pas de politique sur les périodes prolongées par les ministères ni sur la nécessité d'autoriser la révision du calendrier de conservation approuvé à l'origine. Certains des documents échantillonnés étaient en attente depuis la fin de leur période de conservation dans les années 1960 et 1970. Dans une étude d'examen opérationnel préparée pour ERD en 2004, un consultant faisait remarquer qu'environ 30 000 pieds cubes de documents entreposés avaient dépassé leur date de destruction et recommandait à ERD d'accroître ses efforts auprès des ministères afin d'obtenir l'autorisation de détruire ces documents.
- De nombreux ministères et organismes qui avaient demandé à ERD de récupérer des documents entreposés n'avaient pas retourné ces documents à l'unité. Le système d'ERD montrait que, depuis l'installation en 1991 du système informatisé de suivi des contenants, ERD avait récupéré plus de 100 000 contenants et de 900 000 dossiers pour ses clients et qu'au moins 11 000 (11 %) de ces contenants et 468 000 (52 %) de ces dossiers ne lui avaient pas été retournés. On estimait que plus de la moitié des articles non retournés étaient destinés aux Archives publiques et que plus de la moitié avaient disparu cinq ans auparavant ou plus. Il n'y avait ni politique ni procédure de suivi pour s'assurer que ces dossiers et contenants étaient retournés à ERD.

Nous avons également noté qu'environ 102 000 contenants de documents avaient des périodes de conservation qui devaient durer jusqu'en 2099, selon les systèmes d'ERD; environ 60 % de ces contenants devaient être transférés aux Archives publiques après cette date. Nous avons remarqué que la majorité de ces documents faisaient l'objet d'un moratoire autorisé par les Archives publiques en raison d'une enquête ou d'une poursuite. Ces moratoires restreignent l'accès du public aux documents jusqu'en 2010 au moins. Nous avons toutefois été heureux de constater qu'en décembre 2006, les Archives publiques avaient établi une nouvelle politique selon laquelle les ministères clients devaient confirmer la nécessité du moratoire chaque année par écrit et les Archives publiques devaient envoyer une copie de la confirmation à ERD.

Nous avons également trouvé plusieurs centaines de cartes géographiques sur une étagère de l'aire d'entreposage. Ces cartes n'étaient pas enregistrées dans le système de suivi des contenants d'ERD et ne pouvaient pas être liées à un calendrier de conservation valide.

RECOMMANDATION 4

Pour s'acquitter de leur obligation de gérer l'accroissement des quantités de documents gouvernementaux entreposés, les Archives publiques doivent, en collaboration avec les ministères et organismes, élaborer des stratégies et des échéanciers pour réduire l'accroissement ainsi que la quantité de documents à entreposer.

Pour gérer l'accroissement important prévu du nombre de documents qui leur sont destinés et assurer une gestion rentable de leurs opérations dans l'avenir, les Archives publiques doivent repérer et accepter uniquement les documents dont l'importance permanente et historique est manifeste.

Pour s'assurer que les documents ne sont pas entreposés plus longtemps que nécessaire, les Archives publiques doivent déterminer le nombre et les types de documents qui restent dans les installations d'entreposage d'ERD après la période de conservation autorisée à l'origine ou qui sont introuvables et les raisons des retards dans leur disposition. Elles doivent se fonder sur cette information pour évaluer leurs politiques et procédures et celles d'ERD dans le but de réduire les périodes d'entreposage inutiles ou prolongées et les retards dans le transfert des archives.

Les Archives publiques doivent également faire enquête auprès des ministères et organismes qui n'ont pas retourné les documents récupérés auprès d'ERD et instaurer des contrôles afin d'assurer le suivi des documents non retournés.

RÉPONSE DES ARCHIVES PUBLIQUES

Les Archives publiques se sont engagées à ne conserver que les documents ayant une importance permanente et historique, et elles améliorent continuellement leurs processus à cette fin. Elles reconnaissent leur obligation de gérer les quantités de documents gouvernementaux entreposés et conviennent qu'il est essentiel de réduire l'accroissement des quantités et le nombre de documents entreposés. Les Archives publiques ont récemment révisé les procédures de transfert annuel des documents gouvernementaux. Le nouveau processus, qui prévoit l'inspection de chaque contenant, aide les Archives publiques à ne conserver que les documents pertinents. Les documents évalués comme étant sans importance sont marqués pour destruction et ne sont pas ajoutés à l'inventaire. Les Archives publiques ont également élaboré des stratégies de sélection pour certains groupes de documents à volume élevé dont seulement un échantillon représentatif est conservé. Ces mesures ont permis de rejeter 21 % des contenants transférés cette année parce qu'ils ne présentaient aucune valeur archivistique.

Les Archives publiques sont en train d'élaborer des politiques et procédures qu'ERD pourra utiliser pour surveiller et contrôler les quantités de documents mis en attente par les ministères après la date prévue de destruction ainsi que les documents récupérés mais non retournés par les ministères et organismes. Le vérificateur a pris note de nos efforts pour régler la question des documents mis en attente en raison d'un moratoire, et nous continuerons d'améliorer ce processus.

CONTRÔLES D'INVENTAIRE DES ARCHIVES PUBLIQUES

Il est essentiel de mettre en place des processus d'inventaire appropriés pour que les documents d'archives soient faciles à trouver et qu'ils puissent être comptabilisés et protégés contre la perte ou le vol. En 2005, les Archives publiques ont adopté un nouveau système informatisé de suivi des contenants qui documente l'emplacement de plus de 380 000 contenants à l'administration centrale des Archives publiques et dans leur installation d'entreposage à environnement contrôlé exploitée à contrat. Pour identifier les contenants et les aires d'entreposage, le système utilise la technologie des codes à barres mise en œuvre au moment du transfert des documents d'ERD et de l'administration centrale des Archives publiques à la nouvelle installation d'entreposage privée.

La principale stratégie employée par les Archives publiques pour réduire les pertes d'inventaire est de restreindre l'accès aux collections archivistiques. L'accès du public aux documents est contrôlé ou limité aux copies papier ou aux images électroniques, et seul le personnel autorisé a accès aux installations d'entreposage.

Nous avons remarqué deux grandes lacunes dans les pratiques de contrôle des stocks, durant l'année en cours et les années antérieures, qui font augmenter les risques de perte : premièrement, les documents, photos et autres articles placés dans les contenants ne sont pas catalogués et l'on se contente d'en estimer le nombre; deuxièmement, les contenants ne sont pas scellés durant l'entreposage et le transport.

Ces lacunes pourraient avoir entraîné des pertes importantes au fil des ans. Nous avons noté ce qui suit :

- Un document interne des Archives publiques, d'abord diffusé en avril 2001 puis révisé en février 2004, listait plus de 60 groupes de matériels d'archives gouvernementaux et privés dont on avait perdu la trace. Ce document listait des centaines de lettres, de documents, d'artefacts et de photos, datant principalement des XVII[e] et XVIII[e] siècles et concernant des familles et des personnes éminentes. Nous avons été informés que les pertes étaient probablement attribuables à des vols commis durant les années 1970.
- Les résumés des registres d'inventaire annuels établis depuis 2000, qui nous ont été fournis, montraient deux grandes réductions : le nombre de pièces d'art documentaire est passé de 14 250 en 2000-2001 à 6 772 en 2001-2002 (une baisse de 52 %); et le nombre de photos des collections a été ramené de 3 601 386 en 2001-2002 à environ 1 700 000 en 2002-2003 (une diminution de 53 %). Nous avons été informés que ces réductions avaient été enregistrées en cours d'exercice parce qu'on disposait alors d'une meilleure estimation du nombre d'articles entreposés, mais qu'un dénombrement effectif n'avait pas encore été fait.
- Les Archives publiques étaient conscientes de l'existence de quelque 31 000 contenants, dont des films, des bandes magnétiques, des dessins architecturaux, des documents textuels et des volumes reliés, qui n'avaient pas été enregistrés dans leur système de suivi des contenants au moment de notre vérification. Ces contenants se trouvaient à l'administration centrale des Archives publiques et n'étaient enregistrés que sur des feuilles de calcul Excel.
- En avril 2005, avant le déménagement, les Archives publiques ont découvert que 69 contenants de documents avaient disparu des installations d'ERD; ces disparitions n'ont pas été expliquées.

Nous avons également constaté que plus de 300 pièces de la collection d'objets d'art du gouvernement de l'Ontario n'avaient pas fait l'objet d'une évaluation distincte ou que la valeur évaluée n'avait pas été enregistrée dans la base de données. Les évaluations disponibles, qui remontaient habituellement aux années 1980 ou 1990, n'étaient plus valides. Les Archives publiques exigent des ministères qui ont la garde d'objets d'art qu'ils confirment chaque année que les objets d'art en question existent encore et qu'ils sont en bon état. Les documents des Archives publiques montraient que plus de 100 objets d'art avaient été volés ou étaient introuvables. Les Archives publiques n'avaient aucune politique prévoyant le suivi de ces objets d'art, et les efforts déployés pour trouver les objets manquants, notamment en contactant la police, n'étaient pas cohérents.

RECOMMANDATION 5

Afin d'établir et de maintenir des contrôles d'inventaire appropriés et efficaces pour les archives et les collections et de réduire les risques de

perte et de vol, les Archives publiques doivent mener, peut-être avec l'aide des vérificateurs internes du Ministère ou d'autres experts, une évaluation approfondie de leurs contrôles d'inventaire et de sécurité et des autres mesures de prévention des pertes et corriger les lacunes cernées.

RÉPONSE DES ARCHIVES PUBLIQUES

Nous souscrivons à la suggestion du vérificateur d'inviter les vérificateurs internes du Ministère à faire une évaluation approfondie de nos contrôles d'inventaire et de sécurité et nous sommes heureux de voir que le vérificateur a reconnu les progrès substantiels réalisés dans l'amélioration des contrôles d'inventaire au cours des dernières années. Les Services de vérification interne du Ministère examineront les contrôles de sécurité en vue du déménagement à l'édifice de l'Université York, de même que les protocoles et contrôles de sécurité à mettre en œuvre dans la nouvelle installation. Ils passeront en revue les procédures et pratiques d'entreposage et de transport des documents, évalueront les risques et recommanderont des améliorations.

Les Archives publiques ont élaboré des procédures plus rigoureuses de traitement des collections dans le but d'améliorer les contrôles d'inventaire. Ces procédures seront aussi appliquées au moment du traitement des collections en suspens, et les Archives publiques continueront d'explorer les meilleures pratiques afin d'améliorer le contrôle des collections. Dans son installation actuelle, l'accès aux aires d'entreposage est limité au personnel de recherche, et les Archives publiques continuent de travailler avec leur fournisseur de services d'entreposage et de traitement hors site afin d'assurer la sécurité des collections durant le transport.

ACCÈS AUX COLLECTIONS D'ARCHIVES

En 2000, les Archives publiques ont établi un catalogue en ligne – la base de données, appelée Archives Descriptive Database, n'est disponible qu'en anglais – afin de rendre leurs collections plus accessibles au gouvernement et au public. La base de données contient une description générale de chaque groupe de documents et de son origine, précise le type de support d'information et le nombre approximatif de dossiers et explique comment y accéder. Les Archives publiques se sont employées à améliorer la base de données en donnant des descriptions plus détaillées du contenu des contenants. Chaque description, considérée comme un instrument de recherche, comporte une liste des dossiers placés dans le contenant ainsi que des descriptions plus détaillées des dossiers.

Bien que l'introduction de la base de données améliore sensiblement l'accès aux archives, nous avons remarqué que de nombreuses collections n'étaient pas encore entièrement accessibles au public parce qu'elles n'avaient pas été traitées ou décrites dans la base de données ou que les instruments de recherche n'étaient pas disponibles. Par exemple, 40 % des documents d'archives échantillonnés – dont des documents textuels, des cartes, des films et du matériel audiovisuel – qui venaient de l'administration centrale des Archives publiques et de l'installation d'entreposage exploitée à contrat, n'avaient pas été traités et n'étaient pas décrits dans la base de données. Quant aux 60 % décrits dans la base de données, aucun instrument de recherche n'était disponible pour environ le tiers de ces documents.

Au cours des deux dernières années, les Archives publiques ont payé plus de 1,2 million de dollars à leur fournisseur de services d'entreposage du secteur privé pour qu'il crée des listes du contenu de plus de 81 000 contenants de documents. Cependant, nous avons été informés au moment de notre vérification que le public ne pouvait pas accéder à ces listes en consultant la base de données en raison

des restrictions prévues dans la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*.

RECOMMANDATION 6

Afin d'améliorer l'accès aux collections, les Archives publiques doivent repérer les documents non listés ou décrits en détail dans leur base de données descriptive et établir un plan assorti d'un calendrier en vue de leur inclusion.

RÉPONSE DES ARCHIVES PUBLIQUES

Nous souscrivons à la recommandation du vérificateur et avons entrepris un examen approfondi des documents non listés ou décrits en détail dans la base de données descriptive des Archives publiques. Nous avons également élaboré des critères de sélection pour la priorisation des projets. Nous avons déjà commencé à travailler aux projets prioritaires et nous sommes en train d'élaborer un plan pluriannuel pour le reste des collections. La vitesse à laquelle les Archives publiques peuvent traiter ces collections dépend des ressources disponibles.

INSTALLATIONS D'ENTREPOSAGE

Les documents gouvernementaux dont l'archiviste estime qu'ils ont une valeur archivistique doivent être préservés indéfiniment. La plupart des collections des Archives publiques sont constituées de matières organiques telles que le papier, le cuir (dans les reliures) et le parchemin ou sauvegardées sur d'autres supports d'information fragiles tels que les photos et les bandes magnétiques. L'environnement dans lequel elles sont entreposées peut avoir une incidence considérable sur la vitesse de détérioration et les dommages aux documents. Les normes d'archivage sont publiées par les associations d'archives nationales et internationales et reconnues par les Archives publiques. Les documents papier et autres risquent de se détériorer s'ils ne sont pas entreposés dans des conditions adéquates, par exemple à la température et au taux d'humidité recommandés, et protégés contre le feu, la fumée, l'eau, les insectes et la poussière. Certains documents d'archives, comme les vidéos, les microfilms et les photos, préfèrent le froid.

Avant 2006, les collections des Archives publiques étaient entreposées dans six installations dispersées dans toute la région du grand Toronto, dont l'administration centrale et l'entrepôt d'ERD. Aucune de ces installations n'offrait une régulation efficace de la température et du taux d'humidité, et les mesures de suppression des incendies, de sécurité et de contrôle de la qualité de l'air n'étaient pas nécessairement adéquates. Nous avons noté que la nouvelle installation d'entreposage à environnement contrôlé des Archives publiques avait été conçue selon des normes archivistiques de pointe et qu'elle comprenait des aires d'entreposage normales, fraîches et froides. Ces installations étaient au moins comparables aux nouvelles installations d'archivage utilisées par la Ville de Toronto et le gouvernement fédéral.

Un grand nombre de collections fragiles et de grande valeur des Archives publiques sont entreposées à l'administration centrale, mais celle-ci n'est pas dotée de systèmes adéquats de régulation de la température et de l'humidité et de protection contre les incendies. Des dispositions ont été prises pour la construction d'une nouvelle administration centrale et, en 2009, les Archives publiques déménageront dans un nouvel édifice construit selon leurs spécifications. Nous avons proposé des moyens possibles d'améliorer l'entreposage des objets d'art à l'administration centrale des Archives publiques en attendant que le nouvel édifice soit prêt.

En ce qui concerne les installations d'entreposage d'ERD, nous craignons que les installations inadéquates et les longues périodes d'entreposage ne présentent un risque de détérioration pour les archives.

Documents entreposés à ERD qui sont destinés aux Archives publiques

Au 31 mars 2007, plus de 60 % des documents entreposés dans les installations d'ERD devaient être transférés aux Archives publiques à la fin de leur période de conservation. Ces documents sont généralement conservés dans les installations d'ERD pendant 5 à 25 ans, mais ils peuvent y rester jusqu'à 100 ans. Les quantités de documents dans les collections d'ERD sont illustrées à la Figure 2.

Par comparaison, les Archives de la Ville de Toronto accordent un traitement préférentiel aux documents qui leur sont destinés après le transfert des ministères à l'entreposage semi-actif. Les documents d'archives semi-actifs de la Ville de Toronto sont immédiatement placés dans des aires d'entreposage à environnement contrôlé. Les contenants sont donc placés plus tôt dans un environnement plus favorable et moins perturbés par les transferts entre de multiples aires d'entreposage.

La nouvelle installation d'entreposage privée des Archives publiques est conçue pour répondre aux besoins en entreposage des Archives publiques pour les 25 prochaines années, et elle peut contenir au moins le double du volume actuel de documents. Les coûts d'entreposage dans la nouvelle installation sont considérablement plus élevés – environ sept fois plus que si les installations d'ERD étaient utilisées – mais ils pourraient être justifiés par les avantages que présentent les conditions d'entreposage plus favorables en période de conservation semi-active. Nous nous sommes toutefois demandé pourquoi les efforts déployés par les Archives publiques pour protéger les archives après la période de conservation semi-active et les raisons justifiant ces efforts ne s'appliqueraient pas tout aussi bien à l'entreposage des documents durant la période semi-active.

Nous avons également comparé l'efficience des services de recherche des Archives publiques et d'ERD et constaté que l'entrepreneur privé des Archives publiques fournissait des services comparables à ceux d'ERD sur le double plan des délais et des coûts.

Qualité des installations d'entreposage utilisées

Nous avons comparé les systèmes de régulation des conditions ambiantes et la structure des installations d'entreposage utilisées par ERD et l'administration centrale actuelle des Archives publiques aux normes élevées associées à la nouvelle installation d'entreposage privée des Archives publiques et repéré des différences importantes ainsi que les risques que les immeubles plus vieux présentent pour les archives (voir la Figure 3). Les lacunes de l'administration centrale sur le plan des conditions ambiantes et de la construction seront corrigées lors du déménagement dans un nouvel édifice en 2009 mais, d'après nos discussions avec le personnel des Archives publiques et d'ERD, il n'était pas prévu d'apporter des améliorations majeures aux installations utilisées par ERD.

Les deux immeubles appartenant au gouvernement mais utilisés par ERD ont été mis en service en 1968 et 1990 et n'ont jamais été conçus pour l'archivage à long terme. De même, aucun des entrepreneurs fournissant des services d'entreposage à ERD depuis le début des années 1980 ne possédait des installations conçues selon des normes archivistiques.

Les documents entreposés dans des sous-sols courent de plus grands risques de dommages liés à des inondations. En 1997, une grave inondation au sous-sol d'une des installations appartenant au gouvernement a engendré des coûts de nettoyage et de restauration de 2 millions de dollars et endommagé quelque 25 000 contenants, dont certains avaient une valeur archivistique. Malgré les efforts du gestionnaire immobilier, à savoir la Société immobilière de l'Ontario, pour corriger le problème, deux petits incidents liés à l'eau sont survenus au même endroit en 2003 et 2005. Les lieux n'étaient pas dotés de systèmes de surveillance électroniques permettant de détecter rapidement la présence d'eau, mais nous avons appris que des agents de sécurité patrouillaient régulièrement les lieux. Le

Figure 3 : Qualité des cinq installations d'entreposage actuellement utilisées

Source des données : Archives publiques de l'Ontario; unité Entreposage et recherche des dossiers

	Installations d'ERD[1]			Installations d'archivage	
	Appartenant au gouvernement n° 1	Appartenant au gouvernement n° 2	Fournisseur de services sous contrat	Administration centrale	Fournisseur de services sous contrat
Nombre de contenants	**170 000**	**202 000**	**601 000**	**67 000**	**357 000**
Environnement contrôlé					
chauffage	✓	✓	✓	✓	✓
conditionnement d'air[2]	✓	✓		✓	✓
poussière				✓	✓
extincteurs automatiques, surveillance de la pression d'eau	✓	✓	✓[3]		✓
détection des inondations souterraines					✓
chambre d'entreposage fraîche/froide pour supports d'information spéciaux					✓
générateur de secours pour le contrôle des conditions ambiantes					✓
Structure d'immeuble					
toutes les aires d'entreposage au niveau et au-dessus du sol	✓		✓		✓
chambres d'entreposage distinctes aux fins de la protection contre les incendies	[4]				✓
aucun tuyau d'alimentation en eau inutile dans les aires d'entreposage	✓		✓		✓
Contrôles de sécurité					
système de surveillance/d'alarme de sécurité 24 heures	✓	✓	✓	✓	✓
accès contrôlé aux aires d'entreposage	✓	✓	✓	✓[5]	✓

1. 60 % des documents entreposés dans les installations d'ERD finiront par être archivés
2. pour réduire les températures élevées et aider à contrôler l'humidité
3. sauf l'aire d'attente temporaire
4. pas de chambres d'entreposage distinctes dotées de dispositifs de protection contre les incendies, sauf pour les microfilms
5. mais seules des portes verrouillées protègent les documents entreposés au sous-sol d'un immeuble adjacent à Queen's Park

sous-sol est encore utilisé pour l'entreposage d'environ 50 000 contenants, dont près de 80 % doivent être transférés aux Archives publiques en raison de leur importance historique.

Inspections

La directive exige d'ERD qu'elle fournisse des installations d'entreposage conformément aux normes élaborées par les Archives publiques. Celles-ci inspectent les trois installations d'ERD deux fois par année pour s'assurer que les documents sont entreposés dans des conditions ambiantes favorables et elles font rapport sur la température et le niveau d'humidité à chaque endroit. Or, la température et le taux d'humidité dépassaient le minimum ou le maximum spécifié par les Archives publiques dans 89 % et 28 % respectivement des inspections effectuées au cours des trois dernières années.

De plus, seuls les deux derniers rapports faisaient état de la température et du taux d'humidité extérieurs, qui pourraient être des renseignements

utiles aux fins de comparaison avec les résultats des essais à l'intérieur. Aucune inspection n'a été effectuée dans des conditions météorologiques extrêmes, par exemple par temps chaud et très humide, ce qui aurait permis de mieux évaluer le rendement effectif des systèmes de l'immeuble, les améliorations à apporter et la conformité aux normes.

Nous avons également constaté que les Archives publiques exigeaient du fournisseur privé de leur installation d'entreposage à environnement contrôlé qu'il dresse des relevés quotidiens des conditions ambiantes des aires d'entreposage et qu'il leur transmette les résultats. Ces rapports permettent aux Archives publiques de savoir si leur fournisseur de services satisfait à l'exigence selon laquelle la température et le taux d'humidité ne doivent pas connaître des fluctuations importantes d'un jour à l'autre. Les Archives publiques tiennent également des relevés quotidiens de la température et du taux d'humidité des aires d'entreposage de leur administration centrale. De tels rapports ne sont toutefois pas disponibles pour les trois installations d'entreposage d'ERD.

En l'absence de relevés quotidiens, les rapports d'inspection sur les installations d'ERD comparaient les relevés de température et d'humidité des deux inspections antérieures, effectuées à environ six mois d'intervalle, afin de déterminer si les normes de variation quotidienne avaient été respectées. Cette approche ne fournissait toutefois aucun renseignement sur les variations quotidiennes effectives.

Nous croyons comprendre que, malgré les piètres résultats des inspections, aucune autre mesure n'a été prise. En fait, ERD et les Archives publiques nous ont dit que l'entrepreneur ne pouvait pas maintenir une température et un niveau d'humidité précis parce que ses systèmes de bâtiment ne possédaient pas cette capacité.

Les installations d'ERD sont dotées de systèmes de conditionnement de l'air, qui aident à contrôler le niveau d'humidité et la température des aires d'entreposage. ERD n'avait ni procédures ni politiques selon lesquelles les documents destinés aux Archives publiques devraient être entreposés différemment des documents devant être détruits à la fin de la période de conservation. Quels que soient leur valeur archivistique et le type de support d'information, les documents étaient conservés dans des aires d'entreposage général dans un des trois entrepôts d'ERD.

Objets d'art entreposés à l'administration centrale des Archives publiques

Nous craignions que les objets d'art ne soient pas entreposés dans des conditions appropriées à l'administration centrale des Archives publiques. Plus de 600 objets d'art appartenant au gouvernement de l'Ontario et évalués à plus de 1 million de dollars étaient entreposés au sous-sol d'un immeuble à Queen's Park. En 2006, le personnel des Archives publiques a présenté un rapport selon lequel le sous-sol n'était pas un lieu d'entreposage convenable. Ce rapport mentionnait que les conditions ambiantes de l'aire d'entreposage laissaient à désirer et que le partage de la salle d'entreposage, qui était divisée par un mur temporaire en contreplaqué, présentait des problèmes de sécurité et d'éclairage. En tout, 106 objets d'art entreposés étaient jugés en mauvais état ou à risque, dans certains cas pour cause de moisissure.

RECOMMANDATION 7

Pour mieux protéger et préserver les documents destinés aux Archives publiques qui ne sont généralement pas entreposés dans des installations où les conditions ambiantes et matérielles sont adéquates, les Archives publiques doivent :

- effectuer une analyse coûts-avantages et une analyse de faisabilité afin de déterminer si elles devraient faire une plus grande utilisation, à une étape plus précoce, de leur installation d'entreposage à environnement contrôlé;

- examiner les politiques, les procédures et les installations d'entreposage d'ERD afin de repérer les modifications qui permettraient d'améliorer les conditions ambiantes et matérielles de leurs installations pour les documents devant être transférés aux Archives publiques;
- évaluer et améliorer leurs exigences en matière de programmes et de rapports d'inspection pour les installations d'entreposage d'ERD et établir des politiques et procédures exigeant des mesures correctives lorsque les résultats des inspections sont insatisfaisants.

Les Archives publiques doivent également assurer la protection et la préservation des objets d'art appartenant au gouvernement de l'Ontario en les entreposant dans des installations sécuritaires à environnement contrôlé.

RÉPONSE DES ARCHIVES PUBLIQUES

Les Archives publiques conviennent qu'il est essentiel d'assurer la protection et la préservation des documents. Nous avons pris des mesures immédiates en réponse aux observations du vérificateur concernant la régulation et la surveillance des conditions ambiantes. Nous avons installé des dispositifs de saisie de données sur la température et l'humidité un peu partout dans les installations appartenant à la province et au secteur privé et nous sommes en train d'élaborer des protocoles de surveillance et de suivi des résultats. Nous avons pris des mesures correctives dans l'aire d'entreposage des objets d'art et accru la surveillance de cette aire.

Nous évaluerons les options d'entreposage des documents avant leur acquisition par les Archives publiques. La nouvelle installation de l'Université York contiendra une chambre conçue expressément pour l'entreposage des objets d'art, qui permettra de respecter les exigences en matière de température et d'humidité.

CONTRÔLE DE LA CONFIDENTIALITÉ DES DOCUMENTS

Des contrôles exhaustifs de sécurité sont requis afin d'assurer la confidentialité des documents gouvernementaux entreposés. Lorsqu'ERD a obtenu son premier contrat en 1994, nous nous attendions à ce qu'elle soumette son fournisseur d'installations d'entreposage du secteur privé à des contrôles clés. Les nouvelles lignes directrices, diffusées en 2006-2007 par la commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario et le directeur général de l'information et de la protection de la vie privée, recommandent maintenant une évaluation approfondie des risques lorsque les ministères passent des contrats avec des entreprises privées. Il faudrait également veiller à ce que les contrats de services stipulent clairement les exigences en matière de protection de la confidentialité et surveiller la conformité de l'entrepreneur à ses obligations contractuelles à cet égard.

Cependant, aucune évaluation des risques pour la sécurité ou la confidentialité n'a été effectuée pour l'installation d'ERD qui faisait appel à une société privée pour l'entreposage des documents. Les documents gouvernementaux entreposés à cet endroit s'exposaient donc à des risques de perte, de vol ou d'accès non autorisé.

Malgré les exigences en matière de confidentialité et de cautionnement des employés stipulées dans les ententes signées avec l'entrepreneur privé d'ERD, on ne soumettait pas l'entrepreneur à une surveillance périodique pour vérifier s'il satisfaisait et continuait de satisfaire à ces exigences. Les inspections effectuées par le personnel des Archives publiques ne s'étendaient pas aux mesures de dotation de l'entrepreneur. Par exemple, le personnel d'inspection ne vérifiait pas s'il y avait des documents confirmant que tous les employés avaient fait l'objet de contrôles de sécurité, avaient été cautionnés et avaient signé des déclarations de confidentialité. De plus, il ne faisait qu'un examen informel des contrôles de sécurité

des locaux et il n'utilisait pas de listes de vérification lors des relevés de température et d'humidité.

Outre les exigences contractuelles, d'autres mesures auraient pu être prises pour améliorer la confidentialité. Nous avons remarqué lors de nos visites et de nos essais que certains des documents entreposés contenaient des renseignements confidentiels : par exemple, nous avons vu des demandes de prêts étudiants renfermant des renseignements financiers et des numéros d'assurance sociale, des données liées à l'emploi, des demandes d'appareils fonctionnels pour personnes handicapées qui contenaient des renseignements médicaux sur l'auteur de la demande, ainsi que des archives judiciaires. Comme il est mentionné plus haut, les contenants n'ont pas besoin d'être scellés au moment de l'entreposage ou du transport. En fait, beaucoup de contenants portaient des étiquettes extérieures décrivant leur contenu.

De plus, ERD permet à ses clients de demander des dossiers individuels plutôt que le contenant dans son ensemble. Cette pratique oblige le personnel de l'entrepreneur à ouvrir un contenant et à en explorer le contenu pour trouver les dossiers demandés. De même, en 2003-2004 et 2004-2005, les Archives publiques ont payé l'entrepreneur d'ERD pour qu'il inspecte le contenu d'environ 87 000 contenants de documents d'archives. Le contrat exigeait du fournisseur de services qu'il ouvre les contenants, qu'il en documente brièvement le contenu et qu'il transmette cette information aux Archives publiques, qui s'en serviraient pour mettre à jour leur système de suivi des contenants. Au cours des deux dernières années, les Archives publiques ont aussi payé leur entreprise privée pour qu'elle inspecte 19 000 boîtes additionnelles et dresse une liste détaillée du contenu de plus de 81 000 boîtes.

Le fournisseur privé d'ERD était autorisé à entreposer les documents gouvernementaux avec les documents de ses autres clients partout dans son installation, parfois sur les mêmes étagères. Les contenants de documents entreposés par le gouvernement de l'Ontario dans cette installation, dont le nombre dépasse 600 000, représentent environ 30 % du contenu global des installations de cet entrepreneur. Nous croyons qu'on pourrait réduire le risque de pertes et d'infractions à la sécurité en veillant à ce que les documents gouvernementaux soient entreposés et contrôlés séparément des documents des autres clients de l'entrepreneur.

Ni la Ville de Toronto ni le gouvernement fédéral ne faisaient appel à des fournisseurs contractuels pour l'entreposage de leurs documents. Nous avons appris que quatre clients avaient demandé à ERD de ne pas entreposer leurs documents dans une installation privée en raison de la nature délicate des renseignements et qu'ERD avait accédé à leur demande. Nous croyons comprendre que les Archives publiques ont récemment établi un plan de classification des dossiers à l'échelle du gouvernement qui aidera à uniformiser l'identification et l'organisation des documents et à classifier l'information selon le niveau de sensibilité. Ce plan pourrait être utilisé dans l'avenir pour désigner les documents à conserver dans des installations dotées de dispositifs de sécurité adéquats.

RECOMMANDATION 8

Pour protéger la confidentialité des documents entreposés et s'assurer que les fournisseurs de services respectent leurs obligations contractuelles en matière de sécurité et de confidentialité, les Archives publiques doivent :

- effectuer une évaluation approfondie des risques pour la confidentialité des installations d'entreposage exploitées par des entrepreneurs du secteur privé;
- restreindre les activités dans les installations d'entreposage et mettre en place des contrôles de sécurité qui réduiront le degré d'exposition des documents confidentiels;
- réviser leur programme d'inspection des installations d'entreposage de manière à inclure

des évaluations formelles des contrôles de sécurité et de confidentialité;

- élaborer des critères de classification pour les niveaux de confidentialité et de sécurité et prévoir des dispositions d'entreposage spéciales pour les documents les plus sensibles.

RÉPONSE DES ARCHIVES PUBLIQUES

Nous prenons très au sérieux les observations du vérificateur selon lesquelles il faut mieux protéger la confidentialité des documents entreposés et prendre des mesures immédiates en ce sens. Une évaluation des risques pour la confidentialité est en cours et examinera les installations d'entreposage exploitées par le gouvernement et par le secteur privé. Les nouveaux contrats en voie d'élaboration pour l'entreposage dans des installations du secteur privé tiendront compte des recommandations du vérificateur, notamment en ce qui concerne la surveillance périodique.

Nous sommes en train d'apporter des modifications aux lignes directrices fournies aux ministères sur la préparation des documents en vue de leur transfert à des installations d'entreposage ainsi qu'aux protocoles d'acceptation des documents. La récente introduction du plan de classification des dossiers à l'échelle du gouvernement, qui comprend des instructions sur l'application des classifications de sécurité, aidera aussi à accroître la sécurité et la confidentialité.

GESTION DES CONTRATS

Nous avons noté plusieurs améliorations qu'ERD pourrait apporter à ses pratiques de gestion des contrats et des procédures afin d'assurer le respect des politiques, procédures et exigences gouvernementales en matière de conservation des documents :

- Le fournisseur privé d'ERD, qui a reçu environ 1 million de dollars pour l'exercice 2006-2007, fournit des services d'entreposage depuis 1994. Comme plus de 600 000 contenants sont maintenant entreposés dans les locaux de ce fournisseur, le coût du transfert à une nouvelle installation serait très élevé. C'est pourquoi il n'arrive pas souvent à ERD de lancer un nouvel appel d'offres pour ces services. Nous avons été informés que le contrat était généralement renouvelé tous les cinq ans sur la base d'une évaluation financière et d'une évaluation du rendement de l'entrepreneur. Lorsqu'on a eu besoin de locaux d'entreposage additionnels pour environ 325 000 contenants en 2000, un appel d'offres concurrentiel a été lancé et le contrat a été attribué au même fournisseur. Cependant, le Ministère n'a pas pu nous fournir des documents montrant qu'une évaluation formelle de la situation financière et du rendement avait été faite pour les renouvellements de 1999 et 2006 au moment de la fusion des contrats de 1999 et 2000.
- Nous n'avons pas pu trouver les documents liés à la demande de propositions, y compris les offres non retenues et l'évaluation des soumissions, appuyant l'attribution par ERD d'un contrat d'une valeur approximative de 150 000 $ par an pour la période allant de 2004 à 2007 pour le transport des contenants entre les ministères clients et les installations d'entreposage.
- Lorsqu'ERD a passé un contrat pour la location de locaux d'entreposage additionnels en 2000, les taux consentis par l'entrepreneur à la suite d'un processus concurrentiel étaient moins élevés que le taux de renouvellement négocié en 1999. Le contrat renouvelé avec le même entrepreneur en 1999 spécifiait que le taux facturé à ERD devait être égal au taux le plus bas facturé par l'entrepreneur à

ses meilleurs clients. En 2004, un consultant engagé pour examiner les dispositions d'entreposage d'ERD a souligné que cette clause du contrat de 1999 pourrait permettre d'obtenir un taux moins élevé. Nous avons été informés que le Ministère ne faisait pas d'efforts en ce sens, alors qu'il aurait pu économiser jusqu'à 700 000 $ pour la période allant de 2000 à 2006.

- ERD n'a pas évalué le rendement des deux fournisseurs contractuels de services d'entreposage et de transport, malgré les lacunes repérées au cours des inspections périodiques des Archives publiques, dont de nombreux cas dans lesquels les installations d'entreposage privées n'étaient pas dotées de systèmes permettant de maintenir une température et un niveau d'humidité adéquats.
- Nous avons noté plusieurs différences entre les volumes indiqués par le système de suivi des contenants d'ERD et les chiffres figurant sur les factures présentées chaque mois par l'entrepreneur pour les services d'entreposage. ERD ne cherchait pas à concilier les données des factures et de son système, et nous avons repéré des écarts allant jusqu'à 17 % des volumes d'entreposage, ou 7 000 $ par mois.

Nous avons également essayé d'examiner les documents d'approvisionnement à l'appui du contrat à long terme conclu par les Archives publiques pour l'entreposage à environnement contrôlé. La plupart des documents étaient disponibles et montraient que la soumission la plus basse avait été retenue. Nous avons toutefois été incapables de trouver l'analyse financière du comité de sélection, qui constituait un facteur clé dans la sélection finale de l'entrepreneur.

RECOMMANDATION 9

Pour s'assurer que les contrats avec les fournisseurs de services sont bien gérés et que les processus d'approvisionnement sont documentés en bonne et due forme, ERD et les Archives publiques doivent évaluer la façon dont ils gèrent les documents d'approvisionnement, et ERD doit s'assurer que seuls les montants et les services conformes aux exigences contractuelles sont payés.

RÉPONSE DES ARCHIVES PUBLIQUES

Les Archives publiques souscrivent à cette recommandation. De nouveaux contrats sont en voie d'élaboration pour l'entreposage des documents par le secteur privé. Les protocoles internes pour le processus d'approvisionnement, qui prêtent une attention particulière à la gestion des documents d'approvisionnement, seront révisés et améliorés. Des protocoles visant à assurer la conformité aux exigences contractuelles seront également élaborés et intégrés au contrat.

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Centre des sciences judiciaires

Contexte

Le Centre des sciences judiciaires (le Centre), du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère), est le seul ou le principal fournisseur de services de laboratoire scientifique indépendants aux agents de police, aux procureurs de la Couronne, aux coroners, aux pathologistes, aux avocats de la défense, aux enquêteurs d'incendie et à d'autres organismes d'enquête officiels. Les utilisateurs qui font le plus souvent appel à ses services sont les services policiers de Toronto, la Police provinciale de l'Ontario et le Bureau du coroner en chef.

La mission du Centre est de fournir d'excellents services de laboratoire scientifique, à l'appui de l'administration de la justice et des programmes de sécurité publique pour les citoyens de l'Ontario en :

- procédant à des examens et des interprétations scientifiques dans des affaires où il y a eu lésions ou mort dans des circonstances inhabituelles et dans des actes criminels contre des personnes ou des biens;
- présentant des témoignages d'expert objectifs et indépendants devant les cours de justice et autres tribunaux de l'Ontario;
- effectuant de la recherche et du développement afin d'étendre l'étendue des services de criminalistique et d'améliorer leur qualité;
- préparant et présentant des programmes et du matériel éducatifs sur la criminalistique au profit des individus et des organismes recourant à cette science.

Les services fournis par le Centre constituent un élément essentiel du système de justice pénale de l'Ontario. Les enquêteurs et les procureurs s'appuient sur la criminalistique pour les aider à identifier ou à éliminer des suspects et pour leur fournir des éléments de preuve qui peuvent résister à un examen approfondi devant les tribunaux. Les retards et les erreurs associés aux analyses judiciaires peuvent prolonger les enquêtes policières, faire augmenter les coûts et compromettre la sécurité du public en laissant des criminels en liberté et en leur donnant ainsi l'occasion de récidiver.

En 2006-2007, le Centre a reçu de ses clients du secteur de la justice plus de 10 400 demandes d'analyse scientifique d'éléments de preuve. Ces demandes ont donné lieu à près de 12 700 rapports d'analyse. Des services ont été fournis dans les six sections d'enquête listées à la Figure 1.

Le bureau principal et le laboratoire central du Centre sont situés à Toronto, et le laboratoire de la région du Nord se trouve à Sault Ste. Marie. En

Figure 1 : Types de services fournis par le Centre des sciences judiciaires, 2006-2007
Source des données : Centre des sciences judiciaires

Section d'enquête	Exemples de services fournis	% du personnel fournissant des services*
biologie	• profil d'identification génétique • identification des liquides organiques • examen d'éléments de preuve tels que les cheveux et les fibres • interprétation de la morphologie des traces de sang	32
toxicologie	• dépistage d'alcool, de drogue et de poison	20
chimie	• analyse de débris d'incendie, de résidus de poudre et d'explosifs • examen d'éléments de preuve tels que le verre, la peinture et le sol	14
armes à feu et empreintes d'outils	• identification et classification des armes à feu; restauration des numéros de série • comparaison de balles et de douilles • détermination de la distance de tir et analyse de trajectoire • évaluation des striations d'outils	8
documents et photo-analyse	• grapho-analyse et examen de documents • photographie spécialisée et microscopie • amélioration des images photographiques	4
électronique	• analyse d'appareils électroniques tels que les téléphones cellulaires et les lecteurs de disque d'ordinateur • examen de matraques électroniques • amélioration des enregistrements audio	3

* Pourcentage d'équivalents temps plein (ETP). Quatre-vingt-un pour cent (81 %) des ETP fournissent des services de criminalistique. Les 19 % qui restent, qui ne sont pas inclus, travaillent au Bureau de réception du Centre, aux services de soutien ou d'assurance de la qualité ou au niveau de la haute direction.

2006-2007, le Centre a engagé des dépenses d'exploitation d'environ 25,5 millions de dollars, dont 73 % étaient des frais de personnel, et des dépenses d'équipement d'environ 2 millions de dollars. Il comptait environ 260 employés, dont 180 scientifiques et technologues. Le Centre ne facture pas ses services à ses clients, que ce soit en leur imposant des frais ou en récupérant ses coûts auprès d'eux.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à évaluer si le Centre avait mis en place les systèmes et procédures nécessaires pour :

- fournir des services fiables et efficaces en temps opportun;
- mesurer l'efficacité de ses services à l'appui de l'administration de la justice en Ontario et présenter des rapports à ce sujet.

Nous n'avons pas vérifié la validité des analyses scientifiques effectuées par le Centre. Les résultats

de ses travaux ont été examinés devant les tribunaux, où le personnel du Centre est souvent appelé à témoigner. Nous avons néanmoins cherché à en savoir plus sur les procédés employés par le Centre pour assurer la fiabilité de ses analyses et de ses conclusions.

Dans le cadre de notre vérification sur le terrain, nous avons examiné un échantillon de dossiers, de rapports et de politiques. Nous avons également interviewé des membres clés du personnel au bureau principal et dans les deux laboratoires du Centre ainsi que certains clients et intervenants, dont des représentants des services policiers de l'Ontario et des procureurs de la Couronne. Nous avons aussi étudié les meilleures pratiques des services de criminalistique d'autres administrations.

Nous désirons remercier le personnel du Bureau du vérificateur général du Canada et des Services de laboratoires judiciaires (SLJ) de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) pour sa collaboration et son soutien. La vérificatrice générale du Canada a récemment vérifié les SLJ, et son personnel nous a fait part de ses observations, de ses activités de recherche et de ses comparaisons des mesures de rendement des SLJ avec celles de plusieurs laboratoires judiciaires d'Europe et d'Amérique du Nord. Les cadres supérieurs des SLJ, quant à eux, nous ont expliqué les obstacles qu'ils doivent surmonter pour pouvoir offrir des services de criminalistique de qualité en temps opportun.

Nous n'avons pas compté sur les vérificateurs internes du Ministère pour réduire la portée de nos travaux, car ils n'avaient pas effectué d'examens récents dans les secteurs d'activité du Centre visés par notre vérification.

Résumé

Le Centre a établi des procédés raisonnables pour assurer la qualité de ses services et il cherche à obtenir une accréditation internationale à cet égard pour 2008. Ses clients sont satisfaits du calibre du travail accompli. Alors que ses délais d'exécution faisaient problème dans le passé, le Centre a fait des progrès à cet égard au cours des dernières années – particulièrement en ce qui concerne les analyses génétiques – malgré une augmentation de la demande de plus de 70 %. Il doit toutefois améliorer ses systèmes et procédures pour que ses délais d'exécution soient comparables à ceux des principaux laboratoires judiciaires internationaux.

Nos principales observations, notamment sur la question des délais d'exécution, sont les suivantes :

- En présentant ses rapports plus rapidement, le Centre aidera à accroître la sécurité publique et permettra aux services policiers et à d'autres clients du secteur de la justice de faire une utilisation plus efficace de leurs ressources. Deux grands laboratoires judiciaires du Royaume-Uni et de la Suède prennent deux fois moins de temps que le Centre, dont le délai d'exécution moyen est de 64 jours, pour produire leurs rapports.
- Le Centre utilise un seul délai cible pour évaluer le rendement de ses différentes sections d'enquête, alors que chaque section fait un travail tout à fait différent et qu'il serait donc plus réaliste de fixer des objectifs spécifiques. Le Centre a établi son objectif – répondre à 80 % des demandes dans un délai de 90 jours – sans s'enquérir des besoins de ses clients. Par comparaison, les objectifs fixés par les laboratoires judiciaires d'autres administrations sont généralement de 30 jours ou moins.
- Le Centre n'a pas établi de systèmes ou de procédures documentés pour surveiller le nombre de demandes urgentes traitées par chaque section et les délais d'exécution correspondants. Certaines autres administrations qui assurent un suivi des demandes urgentes atteignent leurs objectifs et produisent des rapports d'analyse en 20 jours ou moins.

- Les systèmes d'information du Centre n'ont pas aidé la direction à déterminer pourquoi les rapports avaient été retardés, et des délais cibles raisonnables n'avaient pas été établis pour les tests, les analyses et les rapports de chaque section d'enquête. Ces délais et ces systèmes d'information pourraient servir à repérer les goulots d'étranglement et à déterminer les mesures correctives nécessaires.
- Les deux laboratoires du Centre à Toronto et à Sault Ste. Marie ont été accrédités par un organisme d'agrément américain selon ses normes d'assurance de la qualité applicables aux laboratoires de criminalistique. Le Centre prévoit de faire accréditer ses deux laboratoires selon une norme internationale en 2008.

Le Centre n'avait pas non plus de mesures de rendement financières pour la surveillance des coûts associés à la prestation de ses services et il ne comparait pas son rendement à celui d'autres laboratoires judiciaires, ce qui lui permettrait d'identifier les meilleures pratiques pouvant être appliquées en Ontario.

Nous avons envoyé le présent rapport au ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels et nous l'avons invité à y répondre. Nous reproduisons sa réponse globale ci-dessous et ses réponses à chacune des recommandations après la recommandation visée.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère remercie le vérificateur général pour son examen approfondi du Centre des sciences judiciaires (le Centre) et il s'efforcera de prendre des mesures pour donner suite à toutes ses observations et recommandations. Il reste déterminé à offrir des services de criminalistique de haut calibre au système de justice de l'Ontario.

Nous sommes heureux de constater que le vérificateur général a conclu dans son rapport que le Centre avait établi les procédés requis pour fournir des services de criminalistique de qualité et pour faire renouveler l'accréditation de ses laboratoires en 2008. Le Centre a été accrédité pour la première fois en 1993, et le fait de répondre à des exigences d'accréditation détaillées nous aide à offrir des services de la plus haute qualité à nos clients.

Les principales observations de la vérification avaient trait à la nécessité d'accélérer la prestation des services de façon à répondre aux besoins de nos clients et d'accroître notre capacité à suivre les progrès réalisés dans l'atteinte de cet objectif.

Cela fait plusieurs années que nous nous efforçons d'accélérer la production des rapports. Comme le vérificateur l'a constaté, nous avons fait des progrès considérables à cet égard depuis 2001. En effet, nous avons réussi à améliorer les délais d'exécution ainsi que les normes d'assurance de la qualité, à un moment où le Ministère était confronté à une augmentation substantielle de sa charge de travail.

Le Centre est essentiellement le seul fournisseur de services de criminalistique de la province et il continue de faire face à une demande accrue en raison de son importance dans le système de justice. Répondre à cette demande est un défi de tous les jours.

Constatations détaillées de la vérification

SYSTÈMES DE GESTION DE LA QUALITÉ

Les laboratoires judiciaires doivent continuellement s'efforcer d'offrir des services de qualité. La plupart des forces de police de l'Ontario dépendent exclusivement du Centre pour les analyses judiciaires. Toute erreur du Centre risque d'entraîner un gaspillage des ressources policières, la libération

des coupables et la condamnation injuste des innocents. Tout aussi importante est la capacité du Centre à témoigner de façon crédible, impartiale et compréhensible devant les tribunaux.

Nos travaux ainsi qu'une comparaison avec les meilleures pratiques indiquaient que le Centre avait réussi à mettre en œuvre les systèmes et les procédures d'assurance de la qualité nécessaires pour assurer un suivi continu de la qualité et à prendre des mesures correctives au besoin. Par exemple :

- Le Centre soumet les dossiers d'examen et d'analyse et les rapports sur les éléments de preuve à un examen technique par les pairs afin de repérer et de corriger les erreurs avant la présentation du rapport.
- Les deux laboratoires du Centre à Toronto et Sault Ste. Marie ont été accrédités selon les normes d'assurance de la qualité d'un organisme d'agrément américain pour les laboratoires de criminalistique. Le Centre prend des mesures préparatoires pour que les deux laboratoires soient accrédités selon une norme internationale en décembre 2008.
- Une équipe de six personnes effectuait des vérifications périodiques d'assurance de la qualité des opérations du Centre et recommandait les améliorations nécessaires.
- Les scientifiques et les technologues devaient subir un test de compétence annuel.
- Le Centre procédait à un contrôle annuel ou plus fréquent des scientifiques appelés à témoigner devant les tribunaux pour s'assurer que leurs témoignages étaient exacts, objectifs, clairs et compréhensibles. Les procureurs de la Couronne et les avocats de la défense avaient la possibilité de fournir une rétroaction.

Notre examen de ces contrôles indiquait qu'ils fonctionnaient comme prévu. Nous avons constaté que, lorsque le processus de contrôle signalait des lacunes ou qu'une plainte était reçue d'un client, le Centre faisait le nécessaire pour régler le problème et surveiller la mise en œuvre des mesures correctives.

D'autres facteurs clés nous ont amenés à conclure à l'efficacité des programmes d'assurance de la qualité mis en place par le Centre. Dans le cadre d'un sondage réalisé par le Ministère en octobre 2004, qui est examiné plus en détail ci-après, les clients du Centre ont attribué une cote élevée à la qualité des services fournis. Par ailleurs, les clients et les intervenants que nous avons interviewés se disaient invariablement très satisfaits de la qualité et du calibre des services reçus et du personnel à qui ils avaient affaire.

SERVICES FOURNIS AUX CLIENTS

Le nombre de demandes présentées par les clients est le principal déterminant de la charge de travail du Centre. En tant que fournisseur de services au secteur de la justice, le Centre a peu d'influence sur le nombre de cas qui lui sont soumis. Il exerce toutefois un certain contrôle sur les types de services offerts, et par conséquent les types de cas acceptés, le nombre d'échantillons qu'il est prêt à accepter dans chaque cas, et le temps requis pour effectuer ses analyses (dans les limites de temps applicables aux processus technologiques employés) et produire les rapports connexes. Les facteurs qui influent sur la capacité du Centre à offrir un bon service à ses clients comprennent ses ressources financières, sa capacité à recruter, former et retenir un personnel spécialisé de haut calibre, les programmes de sensibilisation à l'intention de ses clients, ainsi que les politiques et procédures mises en place pour gérer sa charge de travail.

Au cours des sept dernières années, le Centre a connu une augmentation importante de sa charge de travail, surtout parce que les forces policières ont déployé des ressources additionnelles et intensifié leurs efforts de réduction du crime durant cette période, et qu'elles font de plus en plus appel à la criminalistique pour les aider dans leurs enquêtes

Figure 2 : Charge de travail du Centre des sciences judiciaires, 2000-2001–2006-2007
Source des données : Centre des sciences judiciaires

	2000-2001	2001-2002	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007	Hausse enregistrée entre 2000-2001 et 2006-2007 (%)
Nombre de demandes								
Laboratoire de Toronto	6 356	5 985	7 400	8 179	7 695	8 253	9 512	50
Laboratoire de Sault Ste. Marie	715	686	855	991	928	917	942	32
Total	**7 071**	**6 671**	**8 255**	**9 170**	**8 623**	**9 170**	**10 454**	**48**
Nombre de rapports produits								
Laboratoire de Toronto	6 888	7 347	7 771	9 336	10 659	10 674	11 495	57
Laboratoire de Sault Ste. Marie	598	792	855	1 219	1 271	1 254	1 198	100
Total	**7 486**	**8 139**	**8 626**	**10 555**	**11 930**	**11 928**	**12 693**	**70**

et leurs poursuites. Le nombre de postes financés au Centre est passé de 187 en 2000-2001 à 260 en 2006-2007. La Figure 2 montre l'évolution de la charge de travail du Centre au cours des sept dernières années, c'est-à-dire depuis que le Centre a mis en œuvre son système informatisé de suivi des dossiers.

La demande des différents types de services fournis par le Centre a elle aussi évolué au cours des sept dernières années, surtout en raison du recours accru aux analyses génétiques (analyses de l'ADN) dans le cadre des enquêtes policières, comme le montre la Figure 3.

Le Centre nous a informés que l'augmentation et l'évolution de la demande présentaient des défis en matière de recrutement et de formation des scientifiques et des technologues parce qu'il faut souvent des mois – et, dans certains cas, des années – d'expérience et de formation avant que les nouveaux employés atteignent le niveau de compétence requis.

Figure 3 : Demande de services fournis par le Centre des sciences judiciaires, 2000-2001 et 2006-2007
Source des données : Centre des sciences judiciaires

	Nombre de rapports produits		% de hausse/ (baisse)
	2000-2001	**2006-2007**	
toxicologie	4 462	5 534	24
biologie (y compris les analyses génétiques)	1 447	4 692	224
armes à feu et empreintes d'outils	462	1 163	152
chimie	815	999	23
documents et photo-analyse	300	248	(17)
électronique	s. o.	57	s. o.
Total	**7 486**	**12 693**	**70**

SURVEILLANCE DES DÉLAIS DE PRODUCTION DES RAPPORTS

Le délai dans lequel la police doit recevoir un rapport d'analyse judiciaire varie selon les demandes; en règle générale, des résultats rapides aident la police à mieux gérer les ressources d'enquête et à résoudre les crimes plus rapidement. Des analyses judiciaires sont requises en priorité à l'appui des enquêtes à grande échelle sur les crimes graves non résolus dont l'auteur est toujours en liberté et susceptible de récidiver. Lorsqu'un suspect est appréhendé après un crime, une analyse judiciaire effectuée en temps opportun peut aider à confirmer ou à éliminer les soupçons. Des délais plus longs peuvent être acceptables lorsqu'il n'y a aucun risque pour la sécurité publique, que l'enquête policière est presque terminée, ou que des analyses judiciaires additionnelles sont demandées bien avant le début d'un procès.

Le Centre utilise deux mesures pour évaluer ses délais : le nombre moyen de jours écoulés entre la réception de la demande et la production du rapport; et le pourcentage de rapports produits dans les 90 jours suivant la réception de la demande. La Figure 4 montre les délais d'exécution calculés par le Centre pour les sept dernières années.

Bien que le Centre ait réalisé des progrès dans la réduction de ses délais d'exécution au cours des dernières années, nous croyons qu'il lui reste beaucoup de chemin à faire pour offrir un niveau de service répondant davantage aux besoins des forces policières et pour afficher des délais comparables à ceux des laboratoires judiciaires d'autres administrations.

Dans son rapport de mai 2007 sur les Services de laboratoires judiciaires (SLJ) de la Gendarmerie royale du Canada (GRC), la vérificatrice générale du Canada comparait les délais d'exécution pour les analyses génétiques de plusieurs laboratoires judiciaires d'Amérique du Nord et d'Europe et faisait les observations suivantes :

Figure 4 : Délais d'exécution du Centre des sciences judiciaires, 2000-2001–2006-2007

Source des données : Centre des sciences judiciaires

	Nombre moyen de jours requis pour produire un rapport	Rapports produits dans les 90 jours (%)
2000-2001	92	59
2001-2002	107	59
2002-2003	92	65
2003-2004	86	71
2004-2005	112	74
2005-2006	85	74
2006-2007	64	79

> Le service de science judiciaire du Royaume-Uni (Forensic Science Service), un organisme privé, semble enregistrer le délai d'exécution le plus court, soit une moyenne de 7 jours en 2004-2005 pour une demande concernant des éléments de preuve génétiques relevés sur les lieux du crime. En ce qui a trait aux autres laboratoires que nous avons visités, les délais d'exécution varient d'une médiane de 28 jours au laboratoire national de science judiciaire de Suède (sauf les analyses d'échantillons prélevés dans des cas d'introduction par effraction, qui sont généralement exécutées plus rapidement) à une médiane de plus de 100 jours dans certains laboratoires des États-Unis. Au Canada, le Centre des sciences judiciaires de l'Ontario fait état d'un délai d'exécution moyen de 96 jours (à l'exclusion des échantillons prélevés dans les cas d'introduction par effraction).

Les rapports du Centre indiquent que ses délais d'exécution se sont améliorés depuis que ces renseignements ont été fournis au personnel de la vérificatrice générale du Canada : pour la période allant de janvier à mars 2007, le délai d'exécution moyen

pour les analyses génétiques était de 73 jours (à l'exclusion des échantillons prélevés dans les cas d'introduction par effraction).

Dans le plus récent sondage effectué par la Direction de l'évaluation et de l'analyse du Ministère, qui remonte à 2004-2005, plus de 90 % des clients du Centre se disaient satisfaits ou très satisfaits des services reçus. Cependant, environ 50 % des commentaires formulés par les répondants indiquaient que le temps requis par le Centre pour produire un rapport écrit sur ses analyses était susceptible d'amélioration, particulièrement en ce qui concerne la toxicologie et les armes à feu. Après la diffusion du sondage, le délai moyen associé aux enquêtes toxicologiques est passé de 43 jours en 2004-2005 à 64 jours en 2006-2007. Par contraste, les changements apportés à la section des armes à feu, dont la résolution des problèmes de dotation et la rationalisation des types de cas acceptés, ont permis à la haute direction de ramener le délai d'exécution moyen de plus de 500 jours en 2004-2005 à 75 jours en 2006-2007.

RECOMMANDATION 1

Pour mieux répondre aux besoins de ses clients qui font enquête sur les crimes et poursuivent leurs auteurs, le Centre des sciences judiciaires doit mener un examen de ses pratiques et de ses ressources dans chaque secteur, en mettant l'accent sur l'amélioration de ses délais d'exécution, particulièrement dans les cas les plus urgents.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous sommes heureux de constater que le rapport confirme que les preuves judiciaires jouent un rôle essentiel en aidant les enquêteurs à faire leur travail de façon efficace et efficiente. Nos nombreuses interactions avec les utilisateurs de nos services nous ont fortement sensibilisés à l'importance de raccourcir les délais d'exécution dans la mesure du possible. Le Centre s'est engagé à continuer d'améliorer tous les aspects de la prestation des services, y compris les délais d'exécution. Bien que beaucoup de progrès ait été fait jusqu'ici, nous effectuerons un examen de nos pratiques et de nos ressources.

ÉTABLISSEMENT DES DÉLAIS CIBLES POUR LA PRODUCTION DES RAPPORTS

Comme il est mentionné plus haut, le Centre mesure ses délais de rapport de deux façons : le temps d'exécution moyen et le pourcentage de rapports produits dans les 90 jours. Il ne se fixe pas d'objectif pour les délais d'exécution moyens mais, au moment de notre vérification, il cherchait à produire 80 % de ses rapports dans les 90 jours. Il ne fixe pas de délai dans chaque cas et ne tient pas de registre sur les rapports en retard. Il ne fixe pas non plus de délais cibles selon le type de services d'enquête (par exemple, biologiques, toxicologiques, chimiques, etc.) ou selon leur priorité.

Nous n'avons trouvé aucune autre administration où les délais d'exécution cibles sont aussi longs que ceux du Centre, qui s'est fixé un objectif de 90 jours pour les cas de priorité normale. Le personnel du Centre nous a informés que la norme de 90 jours reflétait les capacités du Centre plutôt que les besoins de ses clients.

La vérificatrice générale du Canada et nous-mêmes avons constaté que les autres administrations exprimaient généralement leurs objectifs en nombre de jours en se fondant sur le niveau de service désiré. Par exemple, la vérificatrice générale du Canada disait ceci à propos des SLJ de la GRC :

> De nombreuses sources indiquent que les délais d'exécution cibles établis par les SLJ reflètent les besoins opérationnels. Par exemple, dans son examen mené en 1996 sur l'enquête policière réalisée dans l'affaire Bernardo, le juge Archie Campbell

a recommandé un délai d'exécution cible de 30 jours pour les analyses génétiques. La formule créée en 2000 par la GRC pour la norme de rendement prévoit des délais d'exécution cibles de 15 et de 30 jours. En 2001, des clients ont prié les SLJ de fixer une norme de 5 jours ou moins pour les demandes urgentes et de 30 jours ou moins pour les demandes courantes. Dans un sondage que nous avons réalisé aux fins de notre vérification, des clients ont déclaré que des délais d'exécution cibles de 15 et de 30 jours étaient satisfaisants. Il n'existe pas de norme internationale généralement reconnue, mais les délais d'exécution cibles sont semblables à ceux que se sont fixés certains autres laboratoires. Par exemple, dans l'État de Géorgie aux États-Unis, l'objectif est de traiter les demandes prioritaires dans les 20 jours et les demandes courantes dans les 30 jours. En Suède, la cible est de 20 jours pour toutes les demandes.

Nous avons également remarqué que le laboratoire judiciaire du Royaume-Uni – un laboratoire sans but lucratif fonctionnant 24 heures par jour, 7 jours sur 7 – enregistrait les meilleurs délais d'exécution. Il s'était fixé des cibles publiques de 2, 5, 8 et 10 jours pour les analyses génétiques, selon le type d'analyse effectuée; pour les autres travaux de criminalistique, il s'était donné pour objectif de régler 95 % des cas dans les 33 jours.

La vérificatrice générale du Canada faisait observer dans son rapport que, dans l'ensemble, les SLJ de la GRC ne respectaient pas encore les cibles qu'ils s'étaient fixées en matière de délais d'exécution. Nous avons remarqué qu'au moment de sa vérification, les délais d'exécution moyens du Centre étaient à peu près comparables à ceux des SLJ de la GRC.

Au milieu des années 1990, le Centre avait pour objectif de régler 90 % des cas – y compris les analyses génétiques – dans les 30 jours, mais il n'a jamais atteint cet objectif. Après la publication, en juin 1996, du rapport du juge Archie Campbell sur l'enquête réalisée dans l'affaire Bernardo, le Centre a abandonné cet objectif, car il était incapable de l'atteindre tout en apportant les améliorations nécessaires à la qualité de ses services. En 2002-2003, son objectif a atteint un maximum de 90 jours pour 60 % des rapports. Cette norme modeste dénotait les défis que le Centre devait relever à ce moment-là pour réduire ses délais d'exécution.

Nous avons noté que le Centre n'avait pas cherché à connaître les délais d'exécution cibles qui conviendraient à ses clients. Les agents de police que nous avons interviewés étaient satisfaits des services améliorés récemment fournis par le Centre, particulièrement pour les crimes majeurs, et ils se souvenaient des années où ils devaient attendre beaucoup plus longtemps pour obtenir les résultats des analyses. Certains agents de police ont toutefois admis que les longs délais rencontrés dans le passé les avaient amenés à réduire leurs attentes, mais que des réductions supplémentaires des délais leur permettraient d'accroître l'efficience et l'efficacité de leurs enquêtes criminelles, y compris dans les cas non urgents où les délais restent longs.

À cet égard, nous avons constaté que deux ressources clés qui permettraient au Centre de s'enquérir des délais d'exécution souhaités par ses clients n'étaient pas utilisées à cette fin :

- Le Centre réalise un sondage annuel dans lequel il demande à ses clients d'évaluer et de commenter les niveaux de service existants, mais le sondage ne contient aucune question sur les délais d'exécution désirés.
- Le Centre n'a pas demandé à son comité consultatif, qui compte 19 membres représentant des groupes de clients des différents coins de la province et qui se réunit deux fois par année, de recommander des délais d'exécution.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer que les délais cibles fixés par le Centre des sciences judiciaires pour la réalisation des analyses répondent aux besoins de ses clients et appuient l'administration de la justice, le Centre doit établir des processus en collaboration avec ses clients afin :

- de fixer des délais cibles pour les divers types de services offerts, en faisant une distinction entre les cas urgents et les cas non urgents;
- d'évaluer le rendement réel par rapport aux objectifs;
- de comparer ses délais d'exécution et les méthodes employées pour les respecter avec ceux d'autres administrations.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous acceptons de faire une évaluation plus formelle des besoins des clients en ce qui concerne les délais d'exécution. Nous reconnaissons que le comité consultatif du Centre, qui connaît bien les divers scénarios auxquels le Centre doit faire face, est le groupe à qui demander conseil à cet égard. Ce comité aidera également à identifier les clients à consulter. Si l'on s'attend à ce que tous les cas soient réglés rapidement, il pourrait être nécessaire de prévoir des ressources additionnelles à évaluer en bonne et due forme.

SUIVI DES CAS PAR ORDRE DE PRIORITÉ

Le Centre ne fixe pas de dates estimatives pour le règlement des demandes reçues. Selon la procédure habituelle, le personnel de chaque section d'enquête examine les éléments de preuve soumis puis produit des rapports résumant les résultats dans l'ordre de réception des demandes. Les clients qui soumettent des éléments de preuve à examiner reçoivent une fiche d'information indiquant les délais d'exécution du dernier trimestre pour chaque section, ce qui leur donne une idée du temps que le traitement de leurs demandes pourrait prendre. Dans les cas où les impératifs de l'enquête, les délais des tribunaux ou d'autres éventualités opérationnelles exigent qu'une demande soit traitée en priorité, cela se fait en consultation avec le client. Les demandes reçues sont consignées dans le Système de gestion de l'information des laboratoires (SGIL) du Centre, qui sert à assurer le suivi et la gestion des cas et des charges de travail. Les gestionnaires de chaque section surveillent l'ancienneté des demandes inscrites dans le SGIL et utilisent ce critère pour prioriser les demandes et les charges de travail.

Lorsque le client présente une demande urgente et que le personnel du Centre convient que la demande est urgente, le travail peut être fait dans des délais sensiblement plus courts que la moyenne. Les analyses génétiques, par exemple, peuvent prendre seulement 48 heures. Le personnel du Centre nous a toutefois informés qu'il s'efforçait de réduire les cas urgents au minimum, car il réalise de plus grands gains d'efficience en suivant les processus habituels de travail.

Le Centre n'a pas établi de systèmes pour surveiller ses délais d'exécution selon l'ordre de priorité attribué par chaque section, qui n'est pas consigné dans le SGIL, mais qui aurait pu servir à produire des rapports sur les délais d'exécution par ordre de priorité. Nous avons observé que le Centre inscrivait dans le SGIL le type de crime associé à la demande (homicide, agression sexuelle, vol, etc.) et qu'il produisait des rapports périodiques sur les délais d'exécution par type de crime. Les rapports de ce genre ne tiennent pas suffisamment compte de la priorité des cas, car il peut y avoir de grandes différences dans les circonstances et le degré d'urgence des cas associés à la même catégorie de crime. Par exemple, les homicides et les agressions sexuelles non résolus présenteraient un risque plus élevé pour le public que les cas dans lesquels un suspect a été appréhendé.

Il n'y avait donc pas de statistiques disponibles sur le nombre de cas urgents, que ce soit à l'échelle du Centre ou de chaque section d'enquête, ou sur les délais de traitement des demandes urgentes.

RECOMMANDATION 3

Le Centre des sciences judiciaires doit assurer la saisie, dans ses systèmes d'information, des données sur les cas urgents qui permettent de surveiller et d'évaluer :

- la capacité de chaque section d'enquête à répondre aux demandes urgentes;
- l'impact des cas urgents sur la charge de travail de chaque section d'enquête;
- les délais d'exécution réels.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Centre préfère traiter les demandes dans l'ordre où il les reçoit. En réalité, il est parfois nécessaire de traiter certains cas en priorité.

Le Centre dispose de mécanismes pour faire face aux urgences découlant de facteurs tels que les impératifs d'enquête, les considérations de sécurité publique, et la nécessité de témoigner devant le tribunal à une date précise. Nous convenons qu'il serait utile de saisir des données qui nous permettraient d'identifier et de suivre les cas jugés urgents.

SURVEILLANCE DES CAUSES DES RETARDS

L'analyse régulière du traitement des demandes permettrait à chaque section d'enquête du Centre de déterminer l'origine, la fréquence, la durée et les causes des retards dans ses processus. La collecte et la communication de ces renseignements pourraient aider la direction à établir les priorités et à prendre des mesures correctives pour éliminer les goulots d'étranglement et améliorer les délais de production des analyses de cas.

Nos discussions avec le personnel ont révélé les retards causés, par exemple, par un personnel insuffisant ou inexpérimenté, des pannes d'équipement, des erreurs de procédure nécessitant la répétition des analyses, ou une surcharge de travail. Les pénuries de personnel et les charges de travail élevées pourraient dénoter un financement insuffisant, mais il faudrait disposer de renseignements fiables concernant l'impact de ces facteurs sur les délais de traitement des demandes pour justifier toute demande de ressources additionnelles. Ce genre de renseignements n'est toutefois pas disponible.

En l'absence de données pertinentes, nous avons examiné un échantillon de demandes récemment traitées par le Centre dans des délais qui varient. Nous avons essayé de détecter les causes des ralentissements et de déterminer si le SGIL aidait à repérer les goulots d'étranglement dans les processus utilisés. Les renseignements consignés dans le SGIL permettaient de déterminer les dates clés et les activités associées à chaque cas, mais non les raisons des retards.

Par exemple, une analyse toxicologique à effectuer en priorité dans un cas d'homicide a pris 84 jours, et une autre demande de priorité normale associée à un homicide a pris 194 jours, soit plus du double du délai d'exécution cible de 90 jours. L'examen des renseignements consignés dans le SGIL et dans le dossier du cas de priorité normale et de l'information recueillie lors des discussions avec le personnel de la section de toxicologie ne nous a pas permis d'expliquer ce retard de façon satisfaisante.

Nous avons examiné un échantillon de quatre demandes soumises à la section des armes à feu et des empreintes d'outils pour l'analyse de balles tirées à l'aide d'armes à feu. Le délai d'exécution le plus court était de 14 jours; le traitement des trois autres demandes a pris 94, 99 et 232 jours respectivement. Les dossiers ne contenaient aucun renseignement sur les retards. Cependant, lors de discussions ultérieures avec nous, le personnel de la section des armes à feu et celui des empreintes

d'outils ont révélé certains détails sur deux des cas. Dans un cas, le technologue responsable ne travaillait pas assez vite et le dossier a été confié à quelqu'un d'autre. Dans l'autre cas, le dossier a été attribué à la mauvaise personne et l'erreur n'a pas été détectée immédiatement.

Dans la section de l'électronique, nous avons examiné l'analyse de deux matraques électroniques, qui a pris 39 jours dans un cas et 111 jours dans l'autre. Dans le deuxième cas, l'analyse a commencé 100 jours après que la matraque eut été soumise, et il a fallu 11 jours pour produire le rapport de cas. La cause du retard n'était pas indiquée dans le dossier.

Il était également difficile de déterminer les causes des retards, parce que les différentes sections n'avaient pas établi de délais cibles pour chaque activité clé, dont le temps requis pour effectuer certains types d'analyses et pour préparer les rapports.

RECOMMANDATION 4

Pour assurer le suivi et l'évaluation des causes des retards dans le traitement des demandes et être ainsi en mesure de régler les problèmes systémiques, le Centre des sciences judiciaires doit :

- veiller à ce que les raisons de tout retard important dans le traitement des demandes soient consignées dans ses systèmes d'information;
- établir des normes pour les processus suivis par chaque section d'enquête et surveiller les écarts entre les délais prévus et les délais réels;
- procéder à des évaluations périodiques des retards indus dans le traitement des demandes afin de déterminer les raisons des retards et les mesures à prendre pour réduire les chances que ces retards se répètent à l'avenir.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les retards dans la production des rapports peuvent découler de divers facteurs opérationnels, comme la dotation, les problèmes techniques et la charge de travail.

Nous reconnaissons qu'il serait utile à la direction de disposer d'un mécanisme approprié pour obtenir des données fiables sur les raisons des retards et nous travaillerons à la mise au point d'un tel mécanisme.

MESURE DU RENDEMENT

Le Centre n'est pas légalement tenu de présenter des rapports publics sur son rendement par rapport aux objectifs du programme ou sur l'efficacité avec laquelle il fournit ses services. Le système ministériel interne de rapport sur le rendement axé sur les résultats oblige toutefois le Centre à rendre compte de deux mesures clés : le pourcentage de demandes réglées en 90 jours ou moins, et le pourcentage de clients indiquant, en réponse aux questions des sondages, qu'ils sont satisfaits ou très satisfaits des services du Centre.

Les rapports présentés par le Centre depuis 2000-2001 font état d'une amélioration graduelle de ces deux mesures. En effet, les demandes réglées dans les 90 jours sont passées d'un pourcentage de 55 % en 2000-2001 à 80 % aujourd'hui. Quant à la satisfaction de la clientèle, le pourcentage de base établi en 2000-2001 s'élevait à 82 %. Le taux cible est encore de 82 %, mais le pourcentage de satisfaction des deux dernières années dépassait 90 %.

Certes, ces deux mesures de rendement sont utiles, mais nous croyons qu'il faudrait aussi évaluer la rentabilité des opérations et comparer le rendement du Centre dans les secteurs clés à celui des laboratoires judiciaires d'autres administrations. En ce qui concerne ces deux mesures de rendement additionnelles, nous avons observé ce qui suit :

- Comme le Centre n'a pas établi de mesures de la rentabilité des opérations, nous avons comparé la moyenne des coûts de personnel par rapport dans chacune des sections d'enquête du laboratoire de Toronto pour l'exercice 2000-2001 à la moyenne pour l'exercice 2006-2007 et repéré les écarts indiqués à la Figure 5.

  Comme le montre la Figure 5, la hausse annuelle des coûts de personnel dans la plupart des sections au cours des sept dernières années était sensiblement plus élevée que le taux d'inflation. Ces hausses ont toutefois été compensées par les économies découlant de l'automatisation et d'autres gains d'efficience associés aux analyses génétiques de la section de biologie. Le Centre n'a pas fait d'analyse formelle des coûts de personnel par rapport à la charge de travail relative de chaque section. Or, un suivi régulier aiderait le Centre à contrôler, voire à réduire ces coûts et à libérer des ressources afin de mieux servir la clientèle. En outre, la surveillance du temps consacré par le personnel à des activités clés n'aboutissant pas à la production de rapports – par exemple, les témoignages devant les tribunaux, les travaux de recherche et les activités de sensibilisation – permettrait à la direction de mieux comprendre l'utilisation qui est faite du personnel et la demande de services, et de justifier les décisions relatives à la répartition des ressources.
- Le Centre n'établit pas de données repères et ne compare pas son rendement à celui des deux autres laboratoires judiciaires du Canada ou des laboratoires d'autres administrations. L'établissement de données repères pourrait aider le Centre à déterminer si son rendement financier et opérationnel se compare à celui d'organismes semblables, et à reconnaître les laboratoires judiciaires dont les pratiques exemplaires pourraient s'appliquer en Ontario.

Comme il est mentionné plus haut, la fiche d'information que le Centre remet aux clients qui présentent des demandes indique les délais moyens en fonction du type d'infraction et du nombre de rapports produits par chaque section au cours du dernier trimestre. Ces statistiques sont mises à la disposition des clients afin de les informer des délais auxquels ils peuvent s'attendre. Nos entrevues avec des enquêteurs de police de première ligne nous ont permis de déterminer que peu d'entre eux étaient conscients de l'existence des rapports trimestriels et qu'aucun d'eux ne les recevait régulièrement. Le Centre devrait donc chercher des moyens d'améliorer ce processus – peut-être en incluant cette question dans son sondage annuel.

Figure 5 : Moyenne des coûts de personnel par rapport du laboratoire de Toronto, 2000-2001 et 2006-2007
Source des données : Centre des sciences judiciaires

	Moyenne des coûts de personnel par rapport produit ($)		% de hausse/ (baisse) sur 7 ans	% de hausse/ (baisse) annuelle
	2000-2001	2006-2007		
biologie	1 906	1 107	(42)	(6)
chimie	1 943	2 675	38	6
armes à feu et empreintes d'outils	792	1 103	39	6
documents et photo-analyse	1 861	3 406	83	12
toxicologie	399	620	55	8
tous les rapports*	946	1 135	20	3

* salaires et traitements divisés par le nombre total de rapports produits pour l'année

RECOMMANDATION 5

Pour mieux surveiller son rendement financier et opérationnel et en rendre compte, le Centre des sciences judiciaires doit :

- établir des mesures afin de pouvoir évaluer la rentabilité de ses opérations;
- comparer son rendement à celui d'autres laboratoires judiciaires;
- vérifier si ses rapports trimestriels sur les délais d'exécution moyens sont fournis aux clients qui en bénéficieraient le plus et envisager de leur envoyer directement ces rapports.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Comme le vérificateur le fait remarquer, la hausse annuelle des fonds affectés aux services de criminalistique par le Ministère est sensiblement plus élevée que le taux d'inflation. En effet, nous avons dû investir des ressources additionnelles afin de répondre à l'accroissement de la demande et de mettre en place le système de gestion de la qualité requis pour donner suite aux recommandations du *Rapport de la Commission Kaufman sur les poursuites contre Guy Paul Morin*. Le Centre examinera les moyens possibles de surveiller la rentabilité de ses opérations.

Le Centre consulte régulièrement d'autres laboratoires pour se tenir au courant de leurs activités et pratiques exemplaires. L'établissement de données repères sur les services et les délais d'exécution nécessitera des discussions avec d'autres laboratoires afin de déterminer les comparaisons possibles entre des activités semblables. Nous prévoyons explorer ces possibilités et nous établirons des mécanismes de comparaison valables en collaboration avec d'autres laboratoires.

Nous consulterons nos clients afin de savoir à qui envoyer les rapports trimestriels et nous envisagerons d'autres mécanismes, par exemple des bulletins électroniques, pour communiquer cette information au personnel compétent.

Chapitre 3
Section
3.03

Ministère des Services sociaux et communautaires

Programme de logement communautaire

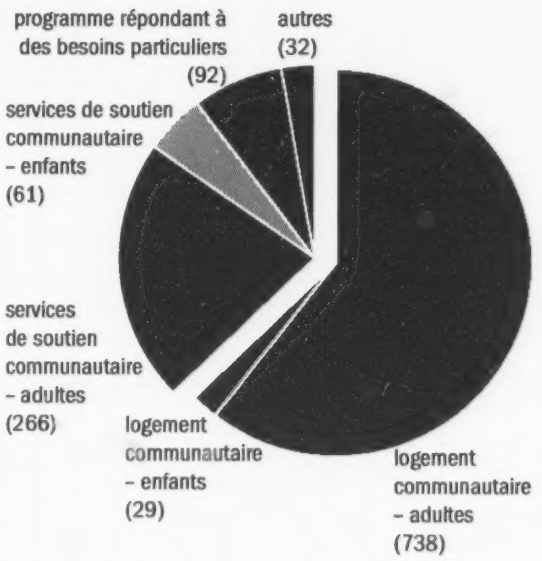
Contexte

Le Programme des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle du ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) finance les organismes communautaires bénéficiant de paiements de transfert qui offrent une vaste gamme de services et de mécanismes de soutien aux adultes et aux enfants ayant une déficience intellectuelle. En 2006-2007, les sommes affectées aux principaux volets de ce programme s'élevaient à environ 1,2 milliard de dollars, dont la plus grande partie est allée aux services de logement communautaire, comme le montre la Figure 1.

Le Programme de logement communautaire offre des locaux d'habitation et des services de soutien aux enfants et aux adultes ayant une déficience intellectuelle au sens de la *Loi sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle*; les exigences du programme applicables aux enfants sont stipulées dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*. L'accès aux services résidentiels est toutefois limité par la disponibilité des logements, qui dépend surtout du financement fourni par le Ministère.

Les placements résidentiels sont basés sur l'évaluation des besoins de la personne et vont des conditions de logement relativement indépendantes dans des habitations ressemblant à des appartements où les résidents bénéficient du soutien d'un organisme jusqu'aux soins intensifs assurés 24 heures sur 24, 7 jours sur 7 dans des foyers de groupe qui accueillent généralement entre trois et six personnes. Par ailleurs, le Ministère s'attendait

Figure 1 : Principales composantes du Programme des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, 2006-2007 (en millions de dollars)
Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires



à ce qu'environ 520 personnes qui vivaient encore dans des établissements administrés par la province au 31 mars 2007 soient placées en milieu communautaire au cours des prochaines années.

Le Ministère passe un contrat annuel de financement et de service avec chacun des quelque 370 organismes locaux sans but lucratif qui fournissent des services de logement communautaire aux personnes ayant une déficience intellectuelle. Le Ministère finance généralement tous les coûts des services en versant à ces organismes des paiements de transfert dont sont déduites les sommes payées par les personnes qui touchent des prestations du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées ou un autre revenu ou, dans le cas des enfants, les cotisations versées par les parents. Les organismes sont eux-mêmes régis par des conseils d'administration bénévoles indépendants qui assurent la surveillance des services courants fournis par chaque organisme et sont responsables devant le Ministère de la prestation de services de qualité selon le principe de l'optimisation des ressources.

Comme le montre la Figure 2, les sommes affectées par le Ministère au Programme de logement communautaire ont plus que doublé depuis notre dernière vérification, qui remonte à 1999. Au 31 mars 2007, les dépenses au titre du Programme de logement communautaire s'élevaient à environ 767 millions de dollars, dont la plus grande partie était consacrée au logement dans des foyers de groupe pour adultes, comme l'indique la Figure 3.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si les politiques et procédures du Ministère permettaient d'assurer :

- que les paiements de transfert aux organismes étaient contrôlés de façon satisfaisante et proportionnés au niveau et à la valeur des services fournis;
- que les services de logement communautaire étaient fournis conformément aux exigences législatives et aux politiques et procédures du programme.

Notre vérification incluait l'examen et l'analyse des dossiers et des procédures administratives pertinentes, ainsi que des entrevues avec le personnel de l'administration centrale et de trois bureaux

Figure 2 : Dépenses du Programme de logement communautaire, 1998-1999–2006-2007 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

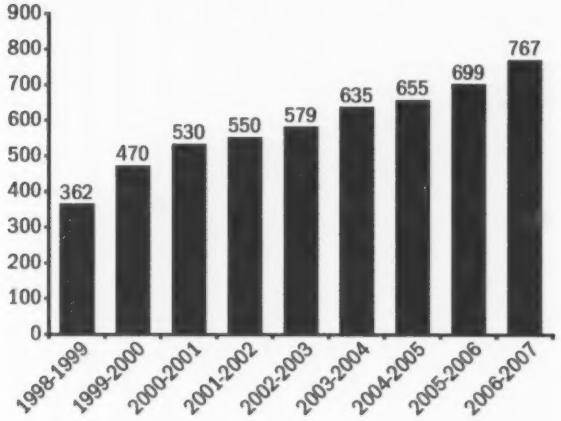
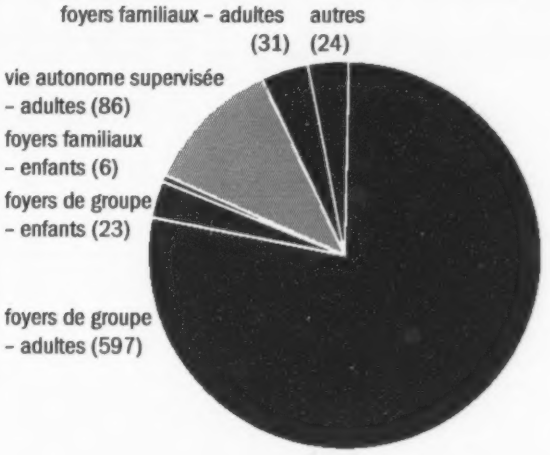


Figure 3 : Dépenses du Programme de logement communautaire, 2006-2007 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires



régionaux du Ministère qui comptaient pour environ le tiers des dépenses totales du programme. Nous avons visité six organismes bénéficiaires de paiements de transfert du Ministère dans le cadre de ce programme, ainsi que quatre centres d'accès qui assurent la présélection des demandeurs et renvoient les personnes admissibles au fournisseur de services compétent au fur et à mesure que des places se libèrent, et nous avons obtenu des renseignements auprès de leur personnel. Nous avons également eu des discussions avec des représentants de haut niveau de deux associations provinciales qui représentent un grand nombre d'organismes de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, répartis dans toute la province.

Avant d'entreprendre notre vérification, nous avons identifié les critères à respecter pour atteindre nos objectifs. Ces critères ont été examinés par la haute direction du Ministère, qui les a acceptés.

Notre vérification comprenait l'examen d'un certain nombre de rapports produits par les services de vérification internes du Ministère au cours des trois dernières années. Ces rapports de vérification faisaient état de certains problèmes et contenaient des observations qui corroboraient parfois nos propres conclusions.

Résumé

Certaines des observations et conclusions du présent rapport sont semblables à celles qui figurent dans notre *Rapport annuel 1999*. Les disparités du financement à l'échelle de la province et entre les clients, la pratique consistant à placer certains clients dans des logements à coût élevé, un accès inadéquat aux services spécialisés, ainsi qu'un manque de données détaillées et exactes compromettent l'équité, l'accessibilité et la viabilité du programme, malgré la hausse substantielle des dépenses enregistrée au cours des huit dernières années. Le Ministère reconnaît que le Programme de logement communautaire continue de subir de fortes pressions et de faire face à des défis de taille, mais précise qu'il a engagé de vastes consultations avec les personnes touchées et leurs familles, les fournisseurs de services et les organismes provinciaux au cours des deux dernières années. En conséquence de ces consultations, le Ministère prévoit apporter certains changements au système actuel de services et de mécanismes de soutien aux personnes ayant une déficience intellectuelle. Étant donné l'étendue et la complexité des changements proposés, il faudra un certain temps avant que les efforts de transformation du Ministère portent fruit.

Bien qu'il ait préparé un guide de ressources intitulé *Matière à réflexion* pour aider les conseils d'administration des organismes bénéficiaires de paiements de transfert à répondre aux exigences de ses cadres obligatoires de gouvernance et de responsabilisation, le Ministère n'avait pas l'intention d'assurer un suivi afin de vérifier si les exigences en question avaient été respectées. C'est pourtant ce qu'il devra faire, en plus de renforcer les procédures de surveillance au niveau régional, pour obtenir une garantie raisonnable que les fonds octroyés aux organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont dépensés avec prudence et proportionnés au niveau et à la valeur des services fournis. Nos observations relatives au financement, par le Ministère, des organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont les suivantes :

- Depuis de nombreuses années, les fonds octroyés aux organismes dépendent surtout des niveaux antérieurs plutôt que des besoins, ce qui exacerbe les inégalités de financement. Comme nous le faisions remarquer dans notre dernière vérification, les demandes de budget ne contiennent pas encore de détails suffisants pour permettre au Ministère de prendre des décisions de financement éclairées, et il y a

peu d'indications montrant qu'il a examiné les demandes de budget afin de déterminer si elles étaient raisonnables. De nombreux organismes n'ont reçu le budget approuvé définitif que bien après la fin de l'exercice.

- Le processus budgétaire annuel a empêché le Ministère de surveiller ou de comparer des renseignements tels que le coût moyen des locaux et des services à l'intérieur d'un foyer. Selon nos calculs, les coûts supportés par les organismes que nous avons visités variaient entre 30 000 $ et plus de 200 000 $ par personne par an. Le Ministère n'était pas conscient de ces différences et il a été incapable de démontrer qu'elles étaient raisonnables et justifiées.
- Comme les exigences associées aux processus ministériels de production des rapports trimestriels et de rapprochement annuel des dépenses du programme n'étaient pas respectées, ces processus n'étaient pas efficaces et ne semblaient guère utiles.
- Les montants versés aux fournisseurs de services pour le placement de personnes dans le cadre de l'Initiative de fermeture des établissements s'écartaient du coût moyen prévu dans une proportion pouvant atteindre 200 %. Bien qu'on puisse s'attendre à une certaine variation, le Ministère a été incapable de démontrer comment les montants octroyés avaient été déterminés, ou d'expliquer les écarts importants par rapport au coût moyen prévu.
- Le Ministère ne disposait pas des procédures et de l'expertise nécessaires pour garantir l'optimisation des ressources affectées aux projets d'immobilisations. Certains des coûts engagés étaient excessifs. Dans un cas, le Ministère a payé 380 000 $ pour la rénovation d'un bungalow qui avait coûté 390 000 $, sans chercher à déterminer si les rénovations étaient nécessaires et raisonnables et sans que les coûts soient comptabilisés en bonne et due forme.
- Le Ministère n'exigeait pas que le personnel des organismes possède les compétences requises dans des domaines tels que l'approvisionnement, la paye et la comptabilité, ou qu'il applique de bonnes pratiques opérationnelles, par exemple en assurant une répartition appropriée des tâches et en exerçant d'autres contrôles internes, et il ne savait pas si tel était le cas.

En ce qui concerne la conformité aux exigences législatives et aux politiques et procédures du programme, nous avons constaté ce qui suit :

- Dans bien des cas, il y avait peu de documents démontrant que la personne bénéficiant des services de logement avait une déficience intellectuelle ou que son placement était approprié et rentable.
- Nous avons remarqué que certains lits restaient disponibles pendant 6 à 12 mois. Comme la formule de financement actuelle du Ministère prévoit la même somme, que les lits soient occupés ou non, les organismes ont peu d'incitatifs financiers à remplir les lits disponibles. Certains organismes disposaient de lits qui restaient disponibles pendant de longues périodes, alors que leurs centres d'accès maintenaient de longues listes d'attente.
- Le Ministère ne pouvait pas démontrer qu'il avait effectué le nombre requis d'examens afin de vérifier la conformité des foyers de groupe pour adultes. Les examens de conformité réalisés étaient peu utiles, à notre avis, et ne pouvaient pas servir à évaluer la prestation du programme ni à surveiller la protection des personnes vulnérables prises en charge.
- Les procédures de rapport des incidents graves et de règlement des plaintes ne permettaient pas de s'assurer que celles-ci étaient traitées de façon équitable et réglées de façon satisfaisante.

Nous avons envoyé le présent rapport au Ministère et nous l'avons invité à y répondre. Sa réponse globale est reproduite ci-après. En ce qui concerne les différentes recommandations, le Ministère a répondu séparément à chacune d'elles ou fourni une réponse commune à deux ou plusieurs recommandations. Ces réponses suivent les recommandations visées de la section Constatations détaillées de la vérification.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie les observations et recommandations du vérificateur général. Depuis le budget du printemps 2004, dans lequel le gouvernement annonçait son intention de transformer la prestation des soutiens aux Ontariens et Ontariennes ayant une déficience intellectuelle, le Ministère a entrepris des consultations étendues et élaboré un plan d'action afin de créer un système accessible, équitable et durable de mécanismes de soutien communautaire. Bon nombre des améliorations prévues dans le cadre de la transformation – dont l'établissement de critères d'admissibilité bien définis, la normalisation des procédures d'accès et des outils d'évaluation et l'introduction de mesures d'assurance de la qualité – recoupent les recommandations du vérificateur général.

Ces améliorations seront apportées au cours des trois à cinq prochaines années, au fur et à mesure de la transformation.

Constatations détaillées de la vérification

Le ministère des Services sociaux et communautaires (le Ministère) reconnaît que le Programme de logement communautaire continue de subir de fortes pressions et de faire face à des défis de taille, que la transformation prévue, mentionnée plus haut, est censée surmonter. Il souligne, par exemple, que de nombreuses personnes ayant une déficience intellectuelle vivent plus longtemps que jamais, souvent en milieu familial avec des parents âgés ou d'autres fournisseurs de soins, ce qui tend à allonger les listes d'attente. Le Ministère ajoute que l'existence de multiples points d'accès aux services et le manque d'uniformité des normes d'évaluation des clients constituent d'autres problèmes.

Dans le cadre de son initiative de transformation, le Ministère a tenu de vastes consultations avec des particuliers, des familles, des fournisseurs de services et des organismes provinciaux au cours des deux dernières années. Sa stratégie de consultation visait à stimuler la discussion publique, à proposer des changements de grande envergure et à guider les modalités de mise en œuvre. Les changements que le Ministère prévoit apporter au système actuel de services et de mécanismes de soutien aux personnes ayant une déficience intellectuelle, ou qui font déjà l'objet de projets pilotes, comprennent ce qui suit :

- Une meilleure détermination de l'admissibilité et une meilleure évaluation des besoins des personnes admissibles;
- Un processus de demande commun à l'échelle de la province;
- Un accès rationalisé aux mécanismes de soutien disponibles;
- Un financement direct aux bénéficiaires des services ou à leurs familles;
- Une aide aux familles pour la planification indépendante des mécanismes de soutien et

l'établissement des priorités en fonction des objectifs individuels.

GOUVERNANCE ET RESPONSABILISATION DES ORGANISMES

Le Ministère a pour politique de ne pas intervenir dans les opérations courantes des organismes bénéficiaires de paiements de transfert. Son approche face à la gouvernance et la responsabilisation des organismes est plutôt d'essayer de concilier la nécessité pour les organismes bénéficiaires de jouir d'un degré raisonnable d'autonomie dans l'exercice de leurs responsabilités quotidiennes avec leur obligation de rendre compte au Ministère de l'utilisation prudente des fonds publics.

Pour que cette approche soit efficace, le Ministère doit veiller à ce que les structures de gouvernance et de responsabilisation existantes fournissent l'assurance que les fonds sont dépensés avec prudence aux fins prévues et que les services fournis répondent aux exigences du programme.

En partie en conséquence des conclusions et recommandations que notre bureau a formulées à cet égard dans le passé, le Secrétariat du Conseil de gestion et le ministère des Services sociaux et communautaires ont établi des cadres obligatoires de gouvernance et de responsabilisation pour les bénéficiaires de paiements de transfert. Les exigences particulières à ces cadres s'articulent autour de quatre grands thèmes :

- Établir des résultats significatifs et mesurables à atteindre avec les fonds publics;
- Conclure des ententes écrites qui, par exemple, obligeraient les bénéficiaires à obtenir les résultats attendus et, comme condition de financement, à mettre en place les structures et processus de gouvernance et d'administration nécessaires pour assurer une gestion prudente et efficace des fonds publics;
- Veiller à ce que les gestionnaires de programme du Ministère obtiennent et examinent des renseignements sur le rendement des bénéficiaires de paiements de transfert en temps opportun;
- Prendre des mesures correctives au besoin.

En 2004, le Ministère a préparé, à l'intention des conseils d'administration des organismes bénéficiaires de paiements de transfert, un guide de ressources intitulé *Matière à réflexion* qui explicite les exigences et fait valoir leur importance. Ce document visait à aider les conseils d'administration à répondre aux exigences des cadres de gouvernance et de responsabilisation. Cependant, le Ministère n'a pas assuré de suivi pour vérifier si les exigences étaient respectées.

Les conclusions du présent rapport ainsi que nos discussions avec le personnel des organismes bénéficiaires de paiements de transfert et du Ministère nous portent à croire que les procédures de surveillance ne permettent pas encore de s'assurer que les fonds sont dépensés avec prudence aux fins prévues et que les services fournis sont conformes aux exigences du programme. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Le Ministère n'exigeait pas que les conseils d'administration des organismes bénéficiaires de paiements de transfert possèdent les compétences ou l'expertise requises pour s'acquitter de leurs responsabilités de façon efficace, et il ne savait pas si tel était le cas. Nous avons d'ailleurs constaté, en examinant les compétences des conseils d'administration, que ceux-ci manquaient souvent d'expertise dans les domaines juridique et financier.
- Le Ministère n'exigeait pas que le personnel des organismes possède les compétences requises dans des domaines tels que l'approvisionnement, la paye et la comptabilité, ou qu'il applique de bonnes pratiques opérationnelles, par exemple en assurant une répartition appropriée des tâches et en exerçant

d'autres contrôles internes, et il ne savait pas si les conseils d'administration prenaient des mesures en ce sens.

En 2006, le service de vérification interne du Ministère a effectué une vérification dans ce domaine qui corrobore bon nombre de nos constatations. Son rapport concluait que le Ministère doit améliorer ses processus de surveillance afin de faire preuve de bonne gouvernance et de responsabilisation devant les intervenants et de veiller à ce que les fonds soient dépensés avec prudence.

RECOMMANDATION 1

Pour aider à faire en sorte que les paiements de transfert aux organismes respectent le principe de l'optimisation des ressources et que les services fournis sont efficaces et répondent aux exigences du programme, le ministère des Services sociaux et communautaires et les organismes bénéficiaires de paiements de transfert doivent se conformer aux cadres obligatoires de gouvernance et de responsabilisation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'est engagé à appuyer les conseils d'administration des organismes qui fournissent des services aux personnes ayant une déficience intellectuelle. En 2006, le Ministère a passé un contrat avec une association provinciale représentant un grand nombre de ces organismes pour qu'elle développe un outil de formation en ligne à l'intention des conseils d'administration. L'outil en question est disponible depuis mai 2006 et il donne une vue d'ensemble de la gouvernance des conseils d'administration, y compris les rôles et responsabilités des membres. Il représente une pratique exemplaire en matière de gouvernance et de responsabilisation qui aide les conseils d'administration à satisfaire aux obligations énoncées dans leurs ententes de services avec le Ministère.

CONTRÔLE DES PAIEMENTS DE TRANSFERT

Demandes de budget et contrats de services annuels

Le Ministère conclut un contrat annuel de financement et de service avec chacun des organismes bénéficiaires de paiements de transfert, en vue de la prestation de logements communautaires et des services et mécanismes de soutien connexes. Les diverses étapes menant à l'approbation du contrat de services annuel se déroulent comme suit :

- Le bureau régional du Ministère remet une trousse de demande de budget à chaque organisme avant le début de l'exercice.
- Les organismes doivent retourner la trousse de demande remplie au bureau régional du Ministère avant le 31 mars, dernier jour de l'exercice précédent.
- Le Ministère examine la demande de budget et conclut avec l'organisme un contrat de services préliminaire approuvé qui devrait normalement prévoir une augmentation du financement avant le 30 juin de chaque année, soit trois mois après le début de l'exercice.
- Un contrat de services définitif approuvé, y compris le budget des dépenses annualisé approuvé et les améliorations en cours d'exercice pour les initiatives ponctuelles, doit être attribué à l'organisme avant le 31 mars, dernier jour de l'exercice.

Nous avons conclu que le processus menant à la passation de contrats de services annuels approuvés avec les organismes ne respectait pas les délais et ne permettait pas de s'assurer que le montant définitif approuvé pour chaque organisme est raisonnable et fondé sur les besoins évalués. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Bien que les organismes disposent d'une certaine marge de manœuvre dans la budgétisation des coûts prévus, les instructions du Ministère précisent que le total demandé ne

peut pas dépasser le montant financé annualisé de l'exercice précédent.

- De nombreuses demandes de budget ont été reçues bien après le délai fixé, dans certains cas entre quatre et six mois après le début de l'exercice.
- Les demandes de budget ne contenaient pas les renseignements détaillés, notamment les données utiles sur les services à fournir, dont le Ministère aurait eu besoin pour prendre des décisions de financement éclairées. Dans la plupart des cas, il n'y avait aucun document prouvant que les demandes reçues avaient été examinées ou analysées, alors que le Ministère avait, en réponse à notre vérification de 1999 du Programme de logement communautaire, dressé une liste de contrôle des paiements de transfert énumérant les éléments clés du processus de demande, d'examen et d'approbation du budget. Le Ministère comptait imposer l'utilisation de la liste de contrôle en 2001-2002, mais nous avons trouvé de nombreux cas dans lesquels elle ne semblait pas être utilisée.
- Depuis plusieurs années, les contrats de services préliminaires approuvés sont basés sur des augmentations proportionnelles générales par rapport au budget annualisé de l'exercice précédent, plutôt que sur l'évaluation des demandes de budget présentées par les organismes. Ces augmentations variaient entre 0,5 % et 2 % par an. Nous avons également noté que les contrats de services préliminaires approuvés étaient souvent attribués aux organismes bien après – dans certains cas, jusqu'à six mois après – l'échéance du 30 juin.
- De nombreux organismes n'ont reçu leur contrat de services définitif approuvé, y compris leur budget annuel approuvé, que bien après la fin de l'exercice.

Nous avons également remarqué qu'au cours des dernières années, les organismes n'avaient pas reçu des augmentations de financement annuelles proportionnelles à la hausse des coûts de leurs programmes de base, qu'ils auraient dû recevoir par le biais du processus annuel de demande, d'examen et d'approbation du budget. La plupart des augmentations annuelles découlaient plutôt de nouvelles initiatives ministérielles en cours d'exercice qui n'avaient rien à voir avec le processus de budgétisation annuel. Par exemple, au cours des deux derniers exercices, le Ministère a octroyé aux organismes environ 70 millions de dollars par an sous forme de fonds additionnels en cours d'exercice pour des initiatives telles que le transfert en milieu communautaire des résidents d'établissements administrés par le Ministère ou la création de nouvelles places afin d'alléger les pressions sur les services.

Dans la plupart des cas, les organismes qui fourniront les nouvelles places sont choisis par les groupes de planification communautaire, qui se composent surtout de représentants des organismes de services sociaux des collectivités touchées. Ces organismes préparent alors une demande de budget pour les nouvelles places qu'ils sont censés créer. Ce processus présente des problèmes, à notre avis, car il ne permet pas d'assurer l'acquisition des services en régime de concurrence ainsi que l'optimisation des ressources. La section du rapport concernant l'Initiative de fermeture des établissements donne des exemples de placements où l'on remarque de fortes fluctuations du financement ministériel et des écarts considérables par rapport à la moyenne prévue des coûts.

Comme les organismes présentent des demandes de budget additionnel pour les nouvelles places et une demande de budget annuel consolidé pour toutes les places existantes et tous les services qu'ils offrent, le Ministère ne peut pas surveiller et ne surveille pas le coût moyen des places et des services d'un foyer particulier. Nous avons calculé le coût des places dans différents foyers administrés par certains des organismes visités et constaté que

ce coût variait entre 30 000 $ et plus de 200 000 $ par an. Cet écart, dont le Ministère n'était pas conscient, aurait pu être justifié, mais le Ministère ne pouvait pas fournir de preuve en ce sens.

De plus, en réponse à une recommandation de notre rapport de vérification de 1997 sur la responsabilisation et la gouvernance des organismes bénéficiaires de paiements de transfert, le Ministère a indiqué qu'il prévoyait établir des seuils-repères de financement provinciaux pour tous les programmes de soins en établissement en se fondant sur le niveau de soutien requis par les personnes prises en charge. Cela n'a pas encore été fait.

Rapports trimestriels

Pour tenir les organismes responsables des dépenses et de la prestation des services durant l'exercice, le Ministère exige d'eux qu'ils présentent des rapports trimestriels comparant les dépenses budgétées aux dépenses réelles et aux prévisions de dépenses de fin d'exercice, de même que les données budgétées sur les services – comme le nombre de personnes desservies – aux données réelles. Les organismes sont tenus d'expliquer les écarts importants par rapport aux données budgétées sur les coûts et les services et d'indiquer les mesures prévues pour corriger ces écarts. Les trois premiers rapports trimestriels doivent être soumis 30 jours après la fin du trimestre, et le quatrième, 45 jours après la fin de l'exercice.

Malgré l'utilité potentielle du processus de déclaration trimestrielle, nous avons constaté qu'il n'était pas mis en œuvre de façon efficace, à tel point qu'il ne sert plus à grand-chose. Nos conclusions se fondent sur les faits suivants :

- Le personnel des organismes était d'avis que les rapports trimestriels soumis au Ministère étaient rarement examinés. Comme les organismes l'admettent eux-mêmes, ils font donc peu d'efforts pour garantir l'intégralité et l'exactitude des données déclarées sur les dépenses et les services.
- Même lorsqu'ils déclaraient des écarts notables, les organismes ne fournissaient généralement pas d'explications – et le Ministère n'en demandait pas – et ils ne proposaient pas de mesures pour combler les écarts.
- Dans la plupart des cas, rien n'indiquait que le Ministère avait examiné les rapports trimestriels et assuré un suivi auprès des organismes pour vérifier si les mesures correctives nécessaires avaient été prises.
- La plupart des rapports trimestriels ont été reçus bien après l'échéance.

Les organismes ne considèrent pas les efforts déployés pour produire ces rapports comme une utilisation productive des ressources, car ceux-ci ont peu d'impact sur le financement ministériel ou la surveillance des organismes.

Rapprochement annuel des dépenses de programme

L'objectif principal du processus de rapprochement annuel des dépenses de programme (RADP) consiste à rapprocher les dépenses d'un programme au budget approuvé, afin de repérer les dépenses inappropriées ou non admissibles ainsi que les excédents récupérables par le Ministère. Le formulaire de rapprochement doit être soumis en même temps que l'état financier vérifié d'un organisme au plus tard quatre mois après la fin de l'exercice. Si les excédents ou les déficits de fonctionnement associés au programme financé par le Ministère ne ressortent pas clairement à la lecture des états financiers, l'état financier vérifié doit comprendre une note explicative indiquant ces excédents ou déficits.

Bien que le Ministère ait amélioré le processus de rapprochement pour l'exercice 2005-2006 en exigeant des données plus détaillées sur les dépenses, surtout en réponse à nos recommandations des

années précédentes, le processus de rapprochement ne permet pas encore d'atteindre le but visé, pour les raisons suivantes :

- Certains organismes ont établi des sociétés apparentées qui fournissent notamment des logements résidentiels, des locaux à bureaux ou des services de gestion. Nous avons constaté que certains organismes financés par le Ministère transféraient des sommes à ces sociétés apparentées et inscrivaient le transfert comme dépense dans le formulaire de rapprochement et l'état financier, sans prouver que les sommes transférées étaient raisonnables ou que les services correspondants avaient été reçus.
- Dans la plupart des cas, les formulaires de rapprochement et les états financiers à l'appui n'étaient pas suffisamment détaillés ou ne contenaient pas de notes indiquant les dépenses inopportunes ou non admissibles et permettant le rapprochement de l'état financier vérifié et des dépenses déclarées. Ainsi, le Ministère n'était pas assuré, par une source indépendante, de l'exactitude de l'excédent ou du déficit déclaré pour le programme.
- Dans bien des cas, il y avait peu ou pas de documents prouvant que le personnel du Ministère avait examiné et évalué les renseignements figurant dans les formulaires de rapprochement. Par exemple, certains membres du personnel des bureaux régionaux nous ont informés qu'ils se contentaient de comparer le budget approuvé total d'un organisme au total des dépenses déclarées dans son formulaire de rapprochement. Cette comparaison fournirait peu de renseignements utiles.
- La plupart des formulaires de rapprochement ont été reçus bien après l'échéance. Certains avaient près d'un an de retard.

Qualification et formation du personnel

Afin de mettre en œuvre des processus plus efficaces de responsabilisation financière à l'égard des paiements de transfert aux organismes de prestation de services, le Ministère doit pouvoir compter sur un nombre suffisant d'employés possédant un niveau approprié de formation et d'expertise en analyse financière. Bien que les dépenses de programme aient plus que doublé depuis notre dernière vérification en 1999 et que les modalités de financement des organismes soient devenues beaucoup plus complexes, nous avons appris que le nombre d'employés des bureaux régionaux, y compris les superviseurs de programme, était resté essentiellement le même et qu'il avait même baissé dans certains cas. Nous avons constaté que de nombreux superviseurs de programme ne possédaient pas la formation et l'expertise nécessaires en matière de finances pour s'acquitter de façon efficace de leur responsabilité d'examiner et d'approuver les demandes de financement de leurs fournisseurs de services.

Certains superviseurs de programme ont d'ailleurs indiqué qu'ils se sentaient mal à l'aise de mener les analyses financières exigées dans l'exercice de leurs fonctions. Les superviseurs avaient accès au personnel financier des bureaux régionaux mais, dans la pratique, ils ne faisaient pas souvent appel à son expertise.

Le service de vérification interne du Ministère a fait état de problèmes semblables dans sa vérification de mars 2006 de la responsabilisation et de la gouvernance des paiements de transfert.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer que les fonds octroyés aux organismes de prestation de services sont basés sur les besoins évalués et proportionnels à la valeur des services fournis et mettre en œuvre une responsabilisation financière plus efficace à l'égard des paiements de transfert aux organismes, le

ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- réévaluer les objectifs de son processus annuel de demande, d'examen et d'approbation du budget des organismes et concevoir un processus efficace auquel il peut se conformer;
- soit mettre en œuvre son actuel processus de déclaration trimestrielle de façon efficace, soit concevoir et mettre en œuvre un processus révisé auquel il peut se conformer et qui permettra au personnel régional d'assurer une surveillance efficace des dépenses et des niveaux de services des organismes en cours d'exercice, peut-être en contrôlant les organismes à la lumière de quelques indicateurs déterminants;
- déterminer si son processus de rapprochement actuel répond aux objectifs et, dans la négative, concevoir un moyen plus pratique de surveiller les dépenses des organismes;
- évaluer le niveau d'expertise financière requise dans les bureaux régionaux et déterminer le nombre d'employés qui doivent posséder l'expertise requise et la meilleure façon d'acquérir cette expertise.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En août 2007, le Ministère a annoncé la réorganisation des bureaux de sa Division de la gestion des programmes. La réorganisation vise à répondre au besoin d'accroître la transparence des programmes et services financés, fournis et/ou gérés par le Ministère ainsi que la responsabilisation à cet égard.

La réorganisation accroîtra la capacité du Ministère à mettre en œuvre la directive révisée sur l'obligation de rendre des comptes en matière de paiements de transfert (diffusée durant l'été 2007 par le ministère des Services gouvernementaux).

Dans le cadre des travaux requis pour mettre en œuvre la directive révisée, le Ministère a entrepris un examen des délais, des échanges d'information et des autres processus liés au cycle opérationnel des paiements de transfert pour s'assurer que ses exigences sont appropriées et réalisables. Cet examen aboutira à l'élaboration d'un plan pluriannuel d'amélioration des processus opérationnels. La première priorité de ce projet est l'examen et la révision du processus opérationnel et des outils de rapprochement annuel des dépenses de programme.

Le Ministère élaborera une stratégie de formation détaillée pour s'assurer que le personnel du Ministère et des organismes possède les connaissances et compétences requises pour utiliser les nouveaux processus et outils.

Initiative de fermeture des établissements

L'objectif de longue date du Ministère est de réduire le nombre de personnes vivant dans de grands établissements institutionnels. Nous croyons comprendre que, depuis 1977, le Ministère a fermé 13 établissements et aidé quelque 6 000 anciens résidents de ces établissements à réintégrer la collectivité. Dans le cadre de son plan de transformation, le gouvernement s'est engagé à fermer les trois derniers établissements administrés par la province d'ici le 31 mars 2009. En exécution de cet engagement, le Ministère a aidé environ 480 résidents des établissements provinciaux à s'installer dans la collectivité au cours des deux dernières années. Il restait environ 520 résidents en établissement, et les coûts connexes s'élevaient à plus de 100 millions de dollars en 2006-2007, ce qui comprend les coûts associés à la rationalisation des opérations des établissements.

Le Ministère évalue le niveau de soutien requis par chaque personne transférée en milieu

communautaire et suppose un coût moyen prévu pour chaque niveau de soutien, qui comprend les coûts directs et indirects des services fournis par les organismes, comme le montre la Figure 4. En plus des fonds annualisés de fonctionnement, les organismes peuvent recevoir une aide ponctuelle au titre des coûts de démarrage et du financement des immobilisations en vue de la transition, s'il y a lieu.

Dans la pratique, les personnes touchées (ou leurs familles) influent beaucoup sur le choix de leur nouveau milieu et elles demandent souvent à déménager dans une collectivité proche du foyer familial. Comme il est noté plus haut, l'organisme qui présente une proposition au Ministère sur le soutien à offrir à la personne et les coûts connexes est généralement choisi par le groupe de planification communautaire de la localité concernée. Bien que le montant que le Ministère accepte de payer pour une personne donnée puisse varier par rapport au coût moyen prévu, le total des dépenses engagées par une région dans le cadre de cette initiative devrait se rapprocher du total des coûts moyens prévus pour toutes les personnes placées dans cette région au moment où l'initiative prendra fin, en mars 2009.

Notre examen d'un échantillon de personnes placées dans les trois régions visitées a révélé que, dans bien des cas, il y avait un écart considérable entre les coûts réels convenus et les coûts moyens prévus par le Ministère, comme le montre la Figure 5.

Nous avons également examiné un échantillon de demandes de financement approuvées dans le cadre de cette initiative, dont celles qui sont indiquées à la Figure 5, et constaté ce qui suit :

- La plupart des demandes de financement ne contenaient pas un budget suffisamment détaillé ou d'autres renseignements indiquant comment le montant demandé avait été déterminé.
- Dans la plupart des cas, malgré l'écart substantiel entre les montants demandés et les coûts prévus, il n'y avait aucun document indiquant si le personnel du Ministère avait cherché à déterminer si le montant demandé était raisonnable ou comment il avait arrêté le montant à octroyer.
- Dans certains cas, on notait un écart considérable entre le montant approuvé et le montant demandé, sans que cet écart soit expliqué.

Nous avons donc été incapables de découvrir si ou comment le Ministère avait déterminé que les fonds approuvés étaient raisonnables et conformes au principe de l'optimisation des ressources.

Figure 4 : Coûts de financement prévus à l'appui des personnes qui quittent les établissements provinciaux
Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

Niveau de soutien requis	Moyenne annuelle des coûts prévus du Ministère ($)
modéré	60 000
élevé	80 000
complexe	120 000

Figure 5 : Financement de l'Initiative de fermeture des établissements pour un échantillon de personnes
Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

	Niveau évalué initial de soutien	Moyenne annuelle des coûts prévus du Ministère ($)	Coût annuel réel ($)
personne 1	modéré	60 000	180 000
personne 2	modéré	60 000	122 800
personne 3	élevé	80 000	150 000
personne 4	complexe	120 000	75 000
personne 5	complexe	120 000	300 000

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer que les fonds octroyés aux organismes pour le placement de résidents des établissements provinciaux dans la collectivité sont raisonnables et appropriés, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- évaluer les avantages d'instaurer un processus plus concurrentiel au lieu de demander à des groupes de planification communautaire (comités composés de représentants des organismes de services locaux) de désigner l'organisme qui présentera une proposition pour le placement d'une personne dans la collectivité;
- obtenir des renseignements budgétaires ou autres suffisamment détaillés pour déterminer si le montant demandé est raisonnable et fournir une documentation à l'appui, lorsque ce montant diffère considérablement du coût prévu.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il doit assurer une répartition équitable et efficace des ressources. Les groupes de planification communautaire cherchent des moyens de tirer parti des services offerts dans les collectivités, d'établir des partenariats entre les fournisseurs de services et de stabiliser le secteur des services. Le Ministère examinera et révisera les approches de planification existantes pour veiller à ce que les décisions relatives aux services à offrir et au financement à octroyer soient conformes au principe de l'optimisation des ressources.

Surveillance des projets d'immobilisations

Aux termes du plan de transformation du Ministère, les organismes peuvent demander des fonds d'immobilisations pour des projets tels que la rénovation des installations existantes ou l'achat de nouvelles installations et la création de nouvelles places. Le Ministère avait dépensé 56 millions de dollars pour des projets d'immobilisations à la fin mars 2007 et il prévoit que ce total atteindra environ 125 millions de dollars d'ici la fin mars 2009.

Notre examen des processus et procédures employés par le Ministère pour approuver le financement des projets d'immobilisations a soulevé d'importantes préoccupations et nous a amenés à nous demander si le Ministère faisait une utilisation optimale de ses ressources. La meilleure façon d'illustrer nos préoccupations est de relater les faits entourant un des projets d'immobilisations examinés. En juillet 2005, un organisme a reçu l'approbation initiale du Ministère pour l'achat d'un bungalow de 2 200 pieds carrés avec quatre chambres à coucher à un coût de 390 000 $, plus des coûts de rénovation pouvant aller jusqu'à 157 000 $ et des honoraires professionnels de 36 000 $. Nous avons examiné ce dossier et constaté ce qui suit :

- Ni l'organisme ni le Ministère n'avaient préparé une analyse de rentabilisation démontrant qu'ils avaient envisagé des solutions de rechange et que le projet représentait l'investissement le plus rentable des fonds publics, comme l'exigent les lignes directrices du Ministère sur les projets d'immobilisations;
- Le personnel régional n'a pas vérifié l'état de l'immeuble pour s'assurer que seules les rénovations nécessaires étaient prévues; ni l'organisme ni le Ministère ne pouvaient fournir les renseignements détaillés requis pour démontrer que les coûts de rénovation approuvés, qui s'élevaient à 157 000 $, étaient raisonnables.

L'organisme a fait appel aux services d'un cabinet d'architectes pour la supervision des rénovations. Le cabinet n'a pas été choisi en régime de concurrence et il était peu motivé à réduire les coûts, car ses honoraires étaient basés sur un pourcentage du total des coûts de rénovation.

Le Ministère a fini par payer des coûts de rénovation de 380 000 $, soit près de deux fois et demi le montant estimatif approuvé à l'origine. Il ne disposait pas des renseignements nécessaires pour déterminer si la hausse des coûts était raisonnable. Nous avons cherché à en savoir plus mais tout ce

que l'organisme a pu nous fournir, c'est une liste des types de dépenses à engager et le total correspondant des coûts estimatifs pour chaque type de dépenses. Nous avons examiné la liste et remarqué certains postes dont la nature était ambiguë ou qui nous semblaient douteux ou excessifs, par exemple :

- « allocations » – 18 000 $;
- « profit » – 20 000 $;
- « électrique » – 45 000 $;
- « peinture » – 18 000 $;
- « main-d'œuvre » – 32 680 $;
- « rampe avant, terrasse et aménagement paysager » – 32 000 $.

Nous croyons comprendre qu'une fois les rénovations terminées, le Ministère a fourni environ 60 000 $ à l'organisme pour le mobilier sans que celui-ci rende compte de l'utilisation des fonds.

Durant nos discussions avec les employés du Ministère chargés de superviser les rénovations, nous avons appris qu'ils avaient peu ou pas de formation ou d'expérience dans la supervision des rénovations ou d'autres projets d'immobilisations. Nous avons également noté qu'à la fin de nos travaux sur le terrain en mars 2007, l'intérêt du Ministère n'avait pas été enregistré sur le titre de propriété, comme il aurait dû l'être, et aucun processus n'avait été mis en place à cette fin. Le Ministère avait également autorisé l'organisme responsable à dépenser près de 500 000 $ de plus pour rénover un autre bungalow qu'il venait d'acheter.

Nous avons constaté que la plupart des organismes ne tenaient pas de liste de biens matériels tels que le mobilier et le matériel achetés avec les fonds du Ministère, comme l'exige la réglementation. Dans le cas d'un organisme qui avait tenu une liste, nous avons remarqué que certains des biens inscrits avaient disparu et qu'un article qui aurait dû se trouver sur la liste n'y était pas.

Nous avons également appris qu'en juillet 2005, le Ministère avait diffusé des Lignes directrices pour les projets d'infrastructure, qui précisent la procédure à suivre pour concevoir et mettre en œuvre des projets d'immobilisations, dont la préparation des analyses de rentabilisation, l'exécution des accords juridiques et les politiques liées aux appels d'offres concurrentiels.

RECOMMANDATION 4

Pour démontrer que les fonds d'immobilisations octroyés aux organismes sont nécessaires et raisonnables et qu'ils permettent de créer le plus grand nombre de places possible, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- assurer la conformité à toutes les exigences de ses Lignes directrices pour les projets d'infrastructure, dont la nécessité de préparer une analyse de rentabilisation qui démontre que des solutions de rechange ont été envisagées et que l'option la plus rentable a été choisie;
- obtenir l'expertise nécessaire (en faisant appel à un expert de l'extérieur, au besoin) ainsi que des renseignements suffisamment détaillés sur tous les projets proposés pour déterminer si les coûts à engager sont nécessaires et raisonnables;
- obtenir une comptabilisation définitive des coûts engagés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît la nécessité de gérer les projets d'immobilisations avec prudence afin d'assurer l'optimisation des ressources. En avril 2005, le Ministère a établi la Direction des services en matière d'immobilisations et de locaux pour qu'elle aide les bureaux régionaux à exécuter les projets d'immobilisations. En juillet 2005, le Ministère a diffusé des Lignes directrices pour les projets d'infrastructure, qui précisent la procédure à suivre pour concevoir et mettre en œuvre des projets d'immobilisations, dont la préparation des analyses de

rentabilisation, l'exécution des accords juridiques et les politiques liées aux appels d'offres concurrentiels. Au cours de l'automne 2007, les lignes directrices seront mises à jour, et des outils additionnels seront élaborés et mis à la disposition du personnel des bureaux régionaux et des organismes bénéficiaires de paiements de transfert pour les aider à mieux gérer les projets d'immobilisations. Une base de données a également été constituée afin de surveiller l'état des biens immobiliers et d'améliorer la planification et la gestion.

La Direction des services en matière d'immobilisations et de locaux du Ministère a recruté quatre spécialistes additionnels afin d'aider les bureaux régionaux et de s'assurer qu'ils disposent de mécanismes de surveillance adéquats pour l'exécution et l'enregistrement des accords sur les dépenses en immobilisations.

Le Ministère prend des mesures pour s'assurer que tous les projets d'immobilisations terminés sont pleinement documentés et que tous les coûts d'immobilisations sont comptabilisés en bonne et due forme.

Politiques et procédures d'achat des organismes

Bien que les contrats de financement et de services passés chaque année avec le Ministère ne comportent aucune exigence expresse en ce sens, les organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont censés adopter de bonnes pratiques opérationnelles, semblables à celles prescrites pour le Ministère même. Cependant, notre examen des pratiques opérationnelles des organismes visités, et d'un échantillon restreint des dépenses, a donné naissance à certaines préoccupations, dont les suivantes :

- Certains organismes n'avaient ni politiques ni procédures écrites régissant les activités telles que l'achat des biens et services et l'examen et l'approbation des factures des fournisseurs. D'autres en avaient mais ils n'en tenaient pas compte. Par exemple, nous avons remarqué un certain nombre de cas où :
  - les biens et services qui auraient dû être acquis en régime de concurrence ne l'avaient pas été;
  - la même personne qui a autorisé l'achat des biens et services en a également certifié la réception et a approuvé la facture à payer;
  - certaines sommes ont été payées sans qu'un bon de commande ait été émis ou qu'une facture ait été reçue;
  - certains cadres supérieurs ont approuvé leurs propres demandes de remboursement.
- Quelques dépenses nous semblaient douteuses, dont un paiement de 5 350 $ pour un conférencier à une soirée de remerciement à l'intention du personnel d'un organisme, ainsi que des droits totalisant 8 900 $ pour l'inscription de trois personnes à un atelier d'animateurs en Caroline du Nord.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer que les dépenses des organismes sont raisonnables et conformes au principe de l'optimisation des ressources, le ministère des Services sociaux et communautaires doit confirmer que les conseils d'administration des organismes garantissent la conformité aux bonnes pratiques opérationnelles, dont les politiques et procédures écrites régissant des activités telles que l'achat des biens et services et le traitement des factures à payer.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'est engagé à aider les conseils d'administration à mettre en œuvre des politiques et procédures sensées. Pour ce faire, il

inclura des lignes directrices en matière d'approvisionnement dans sa trousse de demande de budget 2008-2009.

SURVEILLANCE DE LA PRESTATION DES SERVICES

Accès aux services

Afin d'offrir aux personnes ayant une déficience intellectuelle un accès à guichet unique à une vaste gamme de services sociaux et d'améliorer la coordination de ses services, le Ministère a établi un certain nombre de centres d'accès dans toute la province. Un centre d'accès peut être un organisme directement financé par le Ministère ou un centre exploité conjointement par des organismes locaux de services aux personnes ayant une déficience intellectuelle.

Les centres d'accès doivent :

- recevoir les demandes de services et déterminer si les clients sont admissibles aux services destinés aux personnes ayant une déficience intellectuelle;
- trier les demandes pour que la priorité soit accordée aux personnes qui ont le plus besoin des services et orienter les clients vers les services qui répondent le mieux à leurs besoins;
- tenir des listes d'attente des clients qui n'ont pas encore été orientés vers des fournisseurs de services et assurer une quasi-gestion des cas jusqu'à ce qu'on ait réussi à placer ces clients;
- assurer la liaison avec les organismes de services sociaux et les groupes de planification locaux et coordonner la planification des services dans leur région.

Au fil de notre examen de la documentation disponible et de nos discussions avec le personnel des centres d'accès et des organismes, nous avons noté certaines préoccupations relatives à la procédure d'accès aux services de logement communautaire :

- Le Ministère n'a fourni aux centres d'accès ni directives ni lignes directrices précises sur la façon de déterminer si une personne a une déficience intellectuelle. Les centres d'accès jouissent donc d'une marge de manœuvre considérable dans la sélection des personnes admissibles aux services de logement communautaire. Nous avons d'ailleurs constaté un manque d'uniformité dans la manière de déterminer si une personne avait une déficience intellectuelle; dans la plupart des cas, il y avait peu ou pas de documentation à l'appui de la détermination de l'admissibilité.
- Dans la plupart des cas, il n'y avait aucune documentation démontrant que l'orientation ou le placement d'une personne était approprié et économique dans les circonstances. Nous croyons comprendre que, dans bien des cas, la personne est orientée ou placée dans un foyer particulier à sa demande ou à la demande des membres de sa famille, et que le client ou l'organisme peut refuser un placement proposé.
- Nous avons remarqué que certains lits restaient disponibles pour des périodes pouvant durer entre 6 et 12 mois. Il convient de noter à cet égard qu'en vertu du mécanisme de financement actuel du Ministère, qui prévoit le versement de la même somme pour tous les lits, qu'ils soient occupés ou non, les organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont peu motivés à remplir les lits disponibles et qu'ils peuvent même utiliser les subventions correspondantes pour atténuer les pressions financières qui s'exercent sur eux.
- Les lits de certains organismes restaient disponibles pendant des périodes prolongées, alors que les centres d'accès de ces organismes affichaient de longues listes d'attente. Les renseignements concernant les listes d'attente et

les lits disponibles n'étaient pas communiqués au Ministère pour qu'il puisse en tenir compte dans ses décisions de planification des services et de financement annuel.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que toutes les personnes ayant une déficience intellectuelle sont traitées de façon uniforme à l'échelle de la province et que les placements sont appropriés et économiques, le Ministère doit :

- envisager de fournir des lignes directrices aux centres d'accès afin d'encourager des décisions de placement uniformes à l'échelle de la province;
- veiller à ce que les centres d'accès conservent des documents démontrant qu'ils ont suivi une procédure uniforme pour déterminer si une personne a une déficience intellectuelle et que les placements résidentiels sont appropriés et économiques;
- s'assurer que les places disponibles sont remplies le plus rapidement possible;
- obtenir des renseignements sur les listes d'attente et les lits disponibles et en tenir compte dans la planification des services et dans ses décisions de financement annuelles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En transformant les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle, le Ministère établira un processus d'évaluation commun qui documentera notamment le soutien requis par chaque personne afin de pouvoir lui offrir un placement résidentiel approprié.

Le Ministère convient que les clients doivent être orientés en temps opportun vers les places disponibles qui répondent à leurs besoins. Le Ministère exigera des organismes, comme condition de leurs contrats de services, qu'ils signalent les lits inoccupés chaque trimestre au Ministère et au centre d'accès local. Les centres d'accès seront tenus de déclarer les lits remplis et, si un lit n'a pas été rempli au cours du trimestre, d'expliquer pourquoi.

Examens de la conformité aux exigences du Programme et inspections liées à la délivrance des permis

En vertu des dispositions de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille*, le Ministère est tenu d'inspecter et de délivrer un permis annuel à chaque foyer de groupe qui accueille plus de trois enfants. La législation ne prévoit pas d'exigences semblables dans le cas des foyers de groupe pour adultes mais, en décembre 2003, le Ministère a institué une politique selon laquelle 20 % des foyers de groupe pour adultes financés par le Ministère dans une région donnée doivent faire l'objet d'un examen de conformité annuel. Cette politique représente une hausse substantielle du pourcentage des foyers de groupe pour adultes à inspecter chaque année, qui était de 5 % avant 2003. Cet examen vise à déterminer si le foyer se conforme aux diverses exigences en matière de santé et de sécurité, à évaluer la prestation du programme et à recommander des mesures correctives au besoin.

Le processus d'inspection et de délivrance des permis fonctionnait essentiellement comme prévu dans le cas des foyers pour enfants. Nous avons néanmoins constaté que le processus d'examen de la conformité visant les foyers pour adultes, qui constituent environ 95 % des foyers financés par le Ministère dans le cadre de ce programme, n'était guère efficace pour les raisons suivantes :

- Deux des trois bureaux régionaux que nous avons visités ne tenaient pas de liste des foyers de groupe dans leur région ni de renseignements concernant les foyers de groupe qui avaient déjà fait l'objet d'un examen. Il n'y avait donc aucune garantie que l'exigence

d'examiner 20 % des foyers de groupe avait été respectée, ni que tous les foyers de groupe – et les foyers de groupe pour résidents à risque élevé en particulier – sont examinés dans un délai raisonnable.

- Les bureaux régionaux demandaient fréquemment aux organismes de choisir les foyers à inspecter et avertissaient ceux-ci bien à l'avance, de sorte que les foyers assujettis à un examen de conformité n'étaient pas nécessairement représentatifs de tous les foyers administrés par un organisme, et leur état au moment de l'examen n'était pas nécessairement représentatif de leur état tout au long de l'année.
- En l'absence d'une liste de contrôle des examens de conformité à l'échelle provinciale ou d'autres exigences en matière de documentation, l'ampleur des examens de conformité variait considérablement. Par exemple, nous avons remarqué de nombreux cas dans lesquels aucun document n'indiquait que la conformité aux exigences en matière de santé et de sécurité avait été évaluée.
- Lorsque les examens de conformité révélaient des lacunes, il n'y avait souvent aucune preuve qu'un suivi avait été assuré pour vérifier si les mesures correctives nécessaires avaient été prises.

RECOMMANDATION 7

Pour s'assurer que son processus d'examen de la conformité répond à l'objectif de protéger les personnes vulnérables prises en charge, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- tenir une liste exacte et à jour de tous les foyers de groupe pour adultes et prendre les dispositions nécessaires pour que 20 % d'entre eux soient examinés chaque année et que les foyers de groupe pour résidents à risque élevé soient inspectés à une fréquence raisonnable;
- réévaluer l'opportunité pour les organismes de choisir les foyers à inspecter et d'avertir ceux-ci bien à l'avance;
- envisager d'établir une liste de contrôle détaillée qui l'aiderait à s'assurer que tous les éléments requis de l'examen de conformité sont vérifiés et documentés de façon adéquate;
- assujettir les lacunes cernées à un suivi pour confirmer que les mesures correctives nécessaires ont été prises en temps opportun.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse commune aux recommandations 7, 8 et 9. Cette réponse est reproduite après la Recommandation 9.

Déclaration des incidents graves

Le Ministère fournit aux organismes des définitions des incidents graves à signaler. Ceux-ci comprennent notamment le recours à des moyens de contention et les plaintes de nature grave portées par les clients ou à leur sujet. Les organismes doivent présenter un rapport de notification initial dans les 24 heures suivant un incident grave. Ils doivent ensuite soumettre un rapport d'enquête, qui donne une description plus complète de l'incident grave, des mesures prises et des mesures qui restent à prendre, dans les sept jours ouvrables suivant l'avis initial. Les bureaux régionaux du Ministère doivent enregistrer tous les incidents graves signalés à des fins de suivi et de comparaison avec les résumés annuels que les organismes doivent préparer et soumettre pour analyse dans le mois suivant la fin de l'exercice.

Comme le montre la Figure 6, le nombre d'incidents graves signalés au Ministère a connu une

Figure 6 : Incidents graves signalés au ministère des Services sociaux et communautaires, 2002–2006

Source des données : Ministère des Services sociaux et communautaires

Année civile	Nombre d'incidents graves signalés
2002	1 784
2003	5 483
2004	6 572
2005	4 407
2006	6 672

hausse substantielle au cours des quatre dernières années. Cette hausse a été attribuée à la définition élargie du terme « incident grave », introduite en 2003, et au fait que les organismes préfèrent déclarer tout ce qui pourrait être considéré de près ou de loin comme un incident grave.

Nous avons examiné le processus de déclaration des incidents graves et constaté qu'on ne respectait généralement pas les exigences associées à ce processus, comme en témoignent les observations suivantes :

- Dans bien des cas, les rapports de notification initiale et les rapports d'enquête subséquents n'étaient pas soumis avec promptitude. En outre, un des bureaux régionaux a dispensé ses organismes de déclarer le type le plus courant d'incident grave – le recours à des moyens de contention – mais ceux-ci devaient quand même soumettre un rapport sommaire mensuel.
- Il arrivait souvent à l'un des bureaux régionaux d'attendre plusieurs mois après la réception des rapports pour examiner et enregistrer les incidents graves. Un autre bureau enregistrait les incidents graves signalés seulement après la clôture du dossier et le règlement du problème, ce qui nuisait à l'efficacité du processus d'enregistrement et de suivi et l'empêchait d'atteindre le but visé.
- Dans de nombreux cas, rien n'indiquait que l'avis initial et les rapports d'enquête reçus avaient été examinés et approuvés et qu'un suivi avait été assuré au besoin pour vérifier si des mesures correctives avaient été prises.
- Un bureau régional a dispensé ses organismes de soumettre un rapport sommaire annuel des incidents graves. Les rapports sommaires annuels soumis dans les autres régions étaient souvent inexacts et incomplets, et reçus bien après le délai prescrit.

Nous avons constaté que le processus de déclaration des incidents graves ne permettait pas au Ministère de s'assurer que tous les incidents graves étaient traités de façon appropriée en temps opportun. On nous a dit que bon nombre des lacunes repérées étaient attribuables à la hausse substantielle du nombre d'incidents graves signalés.

RECOMMANDATION 8

Pour protéger de façon plus efficace la santé et la sécurité des résidents des logements communautaires, le ministère des Services sociaux et communautaires doit réévaluer les objectifs du processus de déclaration des incidents graves et se fonder sur les résultats de cette réévaluation pour :

- fournir aux organismes une définition claire et non ambiguë des incidents graves à signaler;
- concevoir un processus qui répond à ses objectifs et que ses bureaux régionaux peuvent surveiller de façon efficace.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse commune aux recommandations 7, 8 et 9. Cette réponse est reproduite après la Recommandation 9.

Procédures de plainte

Bien que les organismes qui fournissent des services en vertu de la *Loi sur les services aux personnes ayant une déficience intellectuelle* (LSPDI) ne soient pas

tenus de mettre en place des procédures de traitement des plaintes, ceux qui fournissent des services en vertu de la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* (LSEF) doivent établir des procédures écrites pour l'audition et le règlement des plaintes des personnes qui ont demandé ou reçu des services. Ces procédures doivent donner à la partie plaignante la chance de se faire entendre par un niveau approprié de la direction du fournisseur de services pouvant aller jusqu'au conseil d'administration. Si elle est insatisfaite de la réponse du fournisseur de services, la partie plaignante peut demander au Ministère de se pencher sur la question.

Nous avons examiné le processus de traitement des plaintes dans certains organismes fournissant des services en vertu de la LSPDI et de la LSEF et constaté que bon nombre d'entre eux n'avaient pas de processus en place pour documenter, enregistrer et suivre les plaintes reçues. Les organismes ont donc été incapables de nous fournir des renseignements sur le nombre de plaintes reçues, la nature des plaintes ou la façon dont elles avaient été traitées et réglées.

Nous avons constaté qu'un des trois bureaux régionaux visités avait mis en place un processus d'enregistrement et de suivi qui lui permettait de s'assurer que les plaintes reçues étaient traitées de façon équitable et réglées de façon satisfaisante, mais que les deux autres ne disposaient pas d'un tel processus.

RECOMMANDATION 9

Pour aider à s'assurer que toutes les plaintes reçues par les organismes font l'objet d'une audience équitable et sont réglées de façon satisfaisante en temps opportun, le ministère des Services sociaux et communautaires doit :

- exiger de tous les organismes qu'ils mettent en place un processus de traitement des plaintes semblable à celui qui est décrit dans la *Loi sur les services à l'enfance et à la famille* et veiller à ce qu'ils s'y conforment;
- s'assurer que toutes les plaintes renvoyées à un bureau régional du Ministère sont enregistrées, suivies et réglées de façon équitable en temps opportun.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse commune aux recommandations 7, 8 et 9. Cette réponse est reproduite ci-après.

Le Ministère renforcera ses mécanismes de surveillance de la conformité aux règlements et aux politiques. Pour ce faire, il élaborera et mettra en œuvre une liste de contrôle de la conformité uniformisée à l'échelle de la province, dressera une liste complète des foyers de groupe en milieu communautaire pouvant être soumis à un examen de conformité et établira des directives claires sur la façon de prélever un échantillon approprié.

L'actuel processus de déclaration des incidents graves sera examiné et révisé au besoin de façon à répondre aux besoins opérationnels. Le Ministère s'emploiera également à élaborer et à mettre en œuvre un processus clairement défini d'enregistrement, de suivi et de règlement des plaintes portées à son attention.

Dans le contexte de la transformation, le Ministère est en train d'élaborer un cadre de gestion de la qualité qui aidera à promouvoir l'assurance de la qualité et l'amélioration continue de tous les aspects du système de services financés par le Ministère pour les adultes ayant une déficience intellectuelle. Conformément à ce cadre, le Ministère prévoit établir des normes concernant la qualité des services fournis et promouvoir l'intégration des adultes ayant une déficience intellectuelle.

SYSTÈMES D'INFORMATION

Le Ministère dispose d'un Système d'information sur la gestion des services (SIGS) que les bureaux régionaux utilisent pour surveiller les paiements aux fournisseurs et les services fournis par ces derniers. Le système est en place depuis 1997.

Chaque trimestre, le personnel régional entre manuellement les données des rapports trimestriels des organismes dans le SIGS. Les directeurs des bureaux régionaux doivent certifier par écrit à l'administration centrale du Ministère que l'information entrée dans le système est complète et exacte. Malgré cette certification, nous avions plusieurs préoccupations relatives à la capacité du système à appuyer les décisions prises par la direction :

- Bien que les données soient entrées manuellement dans le SIGS, le système n'est pas doté de contrôles d'édition permettant de repérer les erreurs de saisie. Durant notre examen, nous avons relevé de nombreuses données incomplètes ou inexactes, ainsi que des données qui n'avaient pas été saisies en temps opportun.
- Le SIGS produit des rapports sur les exceptions et les écarts qu'il faut analyser et suivre afin de déterminer les mesures correctives à prendre. Le Ministère n'avait toutefois aucun processus en place pour s'assurer que les exceptions faisaient l'objet d'un suivi approprié et qu'elles étaient traitées de façon satisfaisante. De plus, comme il est noté plus haut, les données des rapports trimestriels fournis par les organismes pour saisie dans le SIGS sont peu fiables, de sorte qu'on peut difficilement se fier aux rapports sur les exceptions et les écarts du SIGS.
- Le système ne fournissait pas une information de gestion suffisamment détaillée ni les types de rapports qui aideraient à analyser les dépenses de programme, comme des comparaisons des coûts des places résidentielles.

Le service de vérification interne du Ministère a examiné le SIGS et publié son rapport en juin 2006. Bon nombre de ses conclusions allaient dans le même sens que les nôtres.

RECOMMANDATION 10

Le ministère des Services sociaux et communautaires doit s'assurer que son Système d'information sur la gestion des services (SIGS) fournit des renseignements complets, exacts et utiles sur lesquels la direction peut fonder ses décisions et qui peuvent l'aider à déterminer si les services fournis par les organismes bénéficiaires de paiements de transfert sont efficaces et conformes au principe de l'optimisation des ressources.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La gestion et la surveillance par le Ministère du soutien aux personnes ayant une déficience intellectuelle dépendent de sa capacité à recueillir, à analyser et à utiliser les données pertinentes. Le Ministère a élaboré et mis en œuvre un plan pluriannuel visant à améliorer la qualité, la pertinence et l'exactitude des renseignements recueillis auprès des organismes bénéficiaires de paiements de transfert. Un élément important de ce plan consiste à améliorer l'utilisation des renseignements appuyant l'élaboration des politiques, la conception et la gestion des programmes, ainsi que la planification communautaire. Le Ministère est déterminé à montrer au personnel comment utiliser et analyser l'information de façon à améliorer la prise des décisions.

Ministère des Transports

Formation et évaluation des conducteurs

Contexte

Aux termes du *Code de la route*, le ministère des Transports (le Ministère) protège le public en s'assurant que seules les personnes qui démontrent qu'elles conduiront vraisemblablement avec prudence bénéficient du privilège de conduire sur une voie publique. Les pleins privilèges de conduire ne sont accordés aux conducteurs débutants qu'après que ceux-ci ont acquis de l'expérience et ont appris ou perfectionné des aptitudes à la conduite automobile prudente dans des conditions dirigées.

Dans le cadre du système de délivrance graduelle des permis de conduire introduit en avril 1994, les conducteurs débutants doivent conduire sous supervision (étape G1) pendant au moins 12 mois avant de se présenter à l'examen sur route. En cas de réussite, ils passent à l'étape G2, durant laquelle ils peuvent conduire sans supervision. Ils doivent ensuite accumuler 12 mois additionnels d'expérience au volant avant d'essayer d'obtenir un permis G assorti de tous les privilèges.

Bien que la province ne réglemente pas les auto-écoles, la majorité des conducteurs débutants apprennent à conduire en suivant un cours dans une auto-école. Le Ministère administre actuellement un programme volontaire de cours de conduite pour débutants (CCD), en vertu duquel les auto-écoles qui satisfont aux exigences prescrites peuvent devenir des fournisseurs de cours approuvés par le Ministère. Ces écoles peuvent alors remettre aux élèves qui réussissent le cours un certificat de cours de conduite (certificat CCD) qui leur permet de retrancher jusqu'à quatre mois de l'étape G1, dont la durée minimale serait autrement de 12 mois, et qui pourrait leur donner droit à une réduction de leurs primes d'assurance.

Au moment de notre vérification, de nouveaux règlements applicables aux écoles et aux instructeurs de conduite en vertu de la *Loi de 2005 modifiant des lois en ce qui concerne le transport* avaient été rédigés aux fins de commentaires publics. S'ils sont mis en œuvre, ces nouveaux règlements établiront des normes pour toutes les auto-écoles qui participent au programme de délivrance graduelle des permis de conduire, exigeront de ces écoles qu'elles obtiennent un permis d'auto-école, et imposeront des normes plus rigoureuses aux instructeurs de conduite.

Le Ministère est responsable de l'évaluation des conducteurs et de la délivrance des permis de conduire en Ontario. En février 2003, il a conclu une entente décennale avec une entreprise du secteur privé (le fournisseur de services) pour l'administration des examens de conduite. En échange

d'un paiement initial de 114 millions de dollars, le fournisseur de services a droit aux frais d'examen de conduite pour la durée de l'entente. Le Ministère continue d'établir les politiques et les normes applicables aux examens de conduite, de fixer les frais et de surveiller la prestation des services afin d'assurer le respect des normes d'examen et l'uniformité des services fournis dans tout l'Ontario.

En 2006-2007, il y avait 55 centres d'examen de conduite et 37 sites temporaires dans des lieux éloignés où les employés du fournisseur de services se rendent les jours désignés pour faire passer les examens de conduite. En 2006, le fournisseur de services a fait passer environ 617 000 examens écrits et 677 000 examens sur route et perçu des frais de 62 millions de dollars.

En 2006-2007, les dépenses du Ministère liées à la formation et à l'évaluation des conducteurs totalisaient quelque 6 millions de dollars.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification des fonctions formation et évaluation des conducteurs du Ministère visait à déterminer si les systèmes et procédures en place permettaient :

- d'évaluer la capacité du Ministère à s'assurer que seules les personnes qui démontrent qu'elles conduiront vraisemblablement avec prudence reçoivent un permis de conduire;
- d'offrir des services efficaces et accessibles en temps opportun.

Notre vérification englobait un examen analytique des dossiers pertinents et des procédures administratives, des entrevues avec le personnel compétent du Ministère et du fournisseur de services, ainsi qu'un sondage auprès des examinateurs de permis de conduire employés par le fournisseur de services. Afin de mieux comprendre les enjeux et d'obtenir des suggestions sur les moyens d'améliorer la sécurité publique, nous avons également rencontré divers intervenants de l'extérieur, dont des auto-écoles, des associations de conducteurs et des représentants de l'industrie de l'assurance.

Avant d'entreprendre nos travaux, nous avons établi des critères de vérification que nous avons utilisés pour atteindre nos objectifs. Ces critères ont été acceptés par la haute direction du Ministère.

Nous avons également examiné les activités de la Direction des services de vérification interne du Ministère. La Direction n'avait pas mené de vérification récente dans ce secteur, mais elle a donné des conseils sur l'élaboration de mesures du rendement et l'approche de vérification pour la surveillance continue du fournisseur de services par le Ministère. Ses conseils nous ont aidés à planifier notre vérification.

Résumé

Le taux de collision des conducteurs débutants inscrits au Programme de cours de conduite pour débutants (programme CCD), qui comptaient pour environ 55 % des conducteurs débutants, était sensiblement plus élevé que celui des conducteurs qui n'avaient pas participé au Programme. Quoique cette statistique puisse être attribuable à différents facteurs et ne reflète pas nécessairement l'efficacité du programme CCD, le Ministère n'avait pas cherché à déterminer pourquoi le taux de collision des conducteurs inscrits au Programme était plus élevé ou à évaluer l'efficacité du Programme. Nous avons noté plusieurs pratiques qui auraient pu contribuer au taux de collision plus élevé des conducteurs inscrits au Programme. En particulier :

- D'après certaines études, les conducteurs qui choisissent de réduire leur période de conduite supervisée et qui se présentent à l'épreuve de conduite jusqu'à quatre mois plus

tôt auraient un taux de collision plus élevé que ceux qui attendent 12 mois.

- Pratiquement tous les intervenants de l'extérieur que nous avons interviewés craignaient que des auto-écoles sans scrupules ne vendent des certificats de cours de conduite à des élèves qui n'ont pas suivi les cours requis. Le Ministère n'avait pas cherché à réduire les possibilités de fraude à cet égard.
- Lors de l'inspection des auto-écoles offrant des CCD, le Ministère ne vérifiait pas si les cours étaient conformes au programme approuvé. Il a détecté de nombreux cas de non-conformité importante, mais ses avertissements répétés aux auto-écoles ont été ignorés en l'absence de sanctions dissuasives.

De nombreux instructeurs de conduite affichaient un taux élevé d'infraction au *Code de la route*. En décembre 2006, environ 360, ou 6,5 % des 5 500 instructeurs, avaient accumulé des points d'inaptitude, comparativement à 1,4 % pour les conducteurs en général. Ces points avaient été attribués pour des infractions courantes telles que les excès de vitesse, le défaut de porter la ceinture de sécurité et l'inobservation des panneaux de signalisation.

En vertu du Programme d'attestation de la compétence des conducteurs, le Ministère désigne des autorités reconnues telles que des municipalités, des régies de transports en commun, des entreprises de camionnage et des compagnies d'autobus scolaires pour qu'elles administrent un programme approuvé de formation et d'examen à l'intention de leurs employés. Les employés qui réussissent le programme peuvent obtenir ou faire renouveler leur permis de conduire de catégorie commerciale auprès du Ministère. Environ 20 % des permis commerciaux sont obtenus ainsi. Les inspections effectuées par le Ministère et ses enquêtes sur les plaintes reçues ont toutefois révélé des cas dans lesquels les autorités reconnues et leurs instructeurs avaient :

- délivré des permis de catégorie supérieure à des conducteurs qui n'avaient pas reçu de formation ou démontré les compétences nécessaires au volant;
- délivré des permis de catégorie supérieure à des personnes autres que des employés;
- délivré des permis de catégorie supérieure contre paiement.

Dans certains cas, le Ministère avait suspendu les autorités reconnues et déclassé les permis des conducteurs en cause à leur catégorie antérieure. Les problèmes n'ont toutefois pas disparu, comme en témoignent les résultats des récentes inspections.

En ce qui concerne l'évaluation des conducteurs, nous avons noté une amélioration notable des temps d'attente pour l'examen sur route, qui étaient une des grandes préoccupations de notre vérification de 2001. En octobre 2006, le temps d'attente moyen à l'échelle de la province pour toutes les catégories de permis était de trois à quatre semaines, alors qu'il pouvait atteindre 29 semaines au moment de notre dernière vérification.

L'entente d'impartition de l'administration des examens de conduite conclue entre le Ministère et le fournisseur de services comportait des mécanismes de responsabilisation et de surveillance efficaces, car elle établissait certaines normes de rendement, notamment en ce qui concerne la tenue des feuilles de pointage de l'examen sur route et les temps d'attente. Nous avons toutefois constaté des différences dans les taux de réussite des examinateurs qui étaient assez importantes pour indiquer que les candidats n'étaient pas traités de façon uniforme à l'échelle de la province. On notait également de nombreux cas dans lesquels les examinateurs n'avaient pas demandé aux candidats d'exécuter toutes les manœuvres nécessaires. Ce manque d'uniformité pourrait être attribuable aux lacunes de la formation et de la supervision continues des examinateurs.

Si les examens sur route ne sont pas administrés de manière uniforme partout dans la province, les personnes qui ont échoué une épreuve antérieure ou qui savent qu'il est plus facile de réussir ailleurs pourraient choisir de se présenter à un centre où les exigences semblent moins rigoureuses. Nous avons constaté que plus de la moitié des 10 000 candidats qui s'étaient présentés à l'examen sur route G2 à deux centres d'examen non torontois en 2006 venaient de la région de Toronto, et que plus de 60 des candidats torontois s'étaient présentés à ces deux centres, distants de 300 kilomètres, pour l'examen sur route. Si l'on exclut les habitants de la région torontoise, les candidats des régions desservies par ces deux centres d'examen affichent des taux de réussite d'environ 80 % à l'examen sur route pour le permis de catégorie G, contre une moyenne provinciale de 68 % en 2006.

En surveillant le fournisseur de services, le Ministère a détecté beaucoup d'autres lacunes, dont une vérification inadéquate des documents d'identification des candidats et des erreurs dans l'enregistrement des données sur les conducteurs. Ces exemples pourraient indiquer l'existence de problèmes persistants. Le Ministère a toutefois omis de vérifier si les lacunes avaient été corrigées, d'analyser celles-ci afin de détecter les problèmes systémiques, et d'aviser le fournisseur de services du nombre élevé de lacunes observées.

Nous avons envoyé le présent rapport au Ministère et nous l'avons invité à y répondre. La réponse globale du Ministère est reproduite ci-après et sa réponse à chacune des recommandations suit la recommandation visée.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Les routes de l'Ontario se classent parmi les plus sûres en Amérique du Nord. Le Ministère convient avec le vérificateur qu'il est essentiel de former et d'évaluer les conducteurs pour qu'ils acquièrent des habitudes de conduite prudente qui dureront toute leur vie. Il apprécie les observations et les recommandations du vérificateur et il s'empressera d'y donner suite. Il apprécie également la reconnaissance par le vérificateur du fait qu'il a réussi à réduire les temps d'attente pour l'examen sur route ainsi que le nombre de collisions en introduisant la délivrance graduelle des permis de conduire et en intégrant des mécanismes efficaces de responsabilisation et de surveillance à l'entente d'impartition de l'administration des examens de conduite.

Constatations détaillées de la vérification

FORMATION DES CONDUCTEURS

Programme de cours de conduite pour débutants

Le Ministère administre un programme volontaire de cours de conduite pour débutants (programme CCD) qui permet aux auto-écoles de devenir des fournisseurs de cours approuvés par le Ministère.

Pour être approuvé par le Ministère, un cours doit prévoir au moins 10 heures d'instruction au volant et 25 heures d'instruction en classe. Les élèves qui réussissent le cours reçoivent un certificat CCD pour débutants (certificat CCD) qui leur permet de retrancher jusqu'à quatre mois de l'étape G1 supervisée et qui pourrait leur donner droit à une réduction de leurs primes d'assurance.

Le Ministère facture 4,50 $ pour chaque certificat CCD demandé par un fournisseur de cours approuvé par le Ministère. Les auto-écoles administrées par des conseils scolaires peuvent obtenir les certificats gratuitement. Chaque année, le Ministère distribue environ 160 000 certificats vierges aux quelque 720 fournisseurs de cours approuvés par le Ministère – dont 12 000 sont remis aux conseils scolaires – et touche des revenus approximatifs de 650 000 $.

Selon les dossiers du Ministère, environ 120 000, ou 55 %, des quelque 218 000 nouveaux conducteurs qui reçoivent leur permis chaque année ont suivi un CCD. Sur ces 120 000 élèves, 67 000, ou environ 56 %, ont choisi de se présenter à l'épreuve de conduite pour le permis G2 avant la fin de la période d'attente normale de 12 mois.

Le Ministère n'ayant pas évalué l'efficacité du programme CCD pour les conducteurs qui avaient suivi le cours approuvé par le Ministère, nous avons compilé des statistiques sur les collisions subies entre 2000 et 2005 par les conducteurs qui avaient obtenu leur permis après l'introduction du système de délivrance graduelle et comparé les taux des conducteurs avec et sans certificat CCD. Les résultats sont reproduits à la Figure 1. Nous nous sommes concentrés sur les taux de collision à l'étape G2, plutôt qu'à l'étape G1, parce que, selon le Ministère, ce n'est qu'à l'étape non supervisée du permis G2 que les avantages potentiels du CCD peuvent se manifester.

Bien que les taux de collision aient baissé pour tous les conducteurs depuis l'introduction de la délivrance graduelle des permis de conduire, nous avons noté que les conducteurs détenant un permis de catégorie G2 ainsi qu'un certificat CCD avaient subi un nombre sensiblement plus élevé de collisions que les conducteurs qui n'avaient pas suivi de cours. En outre, le pourcentage par lequel les conducteurs ayant suivi un CCD étaient impliqués dans un plus grand nombre de collisions a constamment et substantiellement augmenté sur la période de six ans.

Nous reconnaissons que ces statistiques n'indiquent pas nécessairement que le CCD est inefficace, car d'autres facteurs, dont l'attitude, les actions et l'expérience du conducteur, peuvent jouer un rôle dans l'efficacité du programme. Mais la tendance est si prononcée qu'elle justifie un suivi par le Ministère pour que la formation dispensée aux nouveaux conducteurs soit la plus efficace possible. À cet égard, nous avons repéré plusieurs pratiques

Figure 1 : Taux de collision des conducteurs G2 avec et sans certificat CCD, 2000 – 2005

Source des données : Ministère des Transports

Année	Avec certificat CCD (%)	Sans certificat CCD (%)	% par lequel les conducteurs ayant suivi un CCD ont été impliqués dans un plus grand nombre de collisions
2000	10,18	8,18	24
2001	9,58	7,23	33
2002	8,69	6,31	38
2003	8,07	5,56	45
2004	7,79	4,92	58
2005	6,83	4,21	62

Nota : Les statistiques se rapportent aux conducteurs qui ont obtenu leur permis après l'introduction du système de délivrance graduelle des permis.

en vigueur qui pourraient avoir contribué au taux de collision plus élevé des conducteurs inscrits au programme CCD, comme il est expliqué dans les sections Programme de formation des conducteurs, Conducteurs bénéficiant d'une réduction de délai à l'étape G1, Inspection des auto-écoles et Certificats de cours de conduite.

RECOMMANDATION 1

Pour que les conducteurs inscrits au Programme de cours de conduite pour débutants (programme CCD) apprennent à conduire avec prudence, le ministère des Transports doit évaluer l'efficacité du programme, notamment en cherchant à savoir pourquoi le taux de collision des conducteurs qui ont suivi un CCD est plus élevé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Deux évaluations, par le Ministère, du programme de délivrance graduelle des permis de conduire de l'Ontario confirment que ce programme aide à réduire les collisions pour les nouveaux conducteurs. Le Ministère reconnaît

toutefois que le risque de collision est plus élevé chez les conducteurs qui ont suivi un cours de conduite pour débutants (CCD) et qui ont été autorisés à réduire la durée de la première étape du programme. Le Ministère est en train d'examiner ses analyses détaillées antérieures des facteurs qui l'ont amené à cette conclusion afin de mieux comprendre les liens qui existent entre le CCD, les réductions de délai et les taux de collision.

De nombreux facteurs contribuent au taux de collision plus élevé des conducteurs débutants, dont l'âge, l'inexpérience, l'attitude et les comportements à risque associés aux jeunes. Le Ministère considère le programme CCD comme un outil important qui aide à inculquer des habitudes de conduite sécuritaires aux nouveaux conducteurs. C'est pourquoi en août 2007, le Ministère a annoncé des améliorations importantes au programme qui hausseront les normes pour la formation des conducteurs et pour les instructeurs de conduite. Il continuera également d'axer ses politiques, ses initiatives législatives et ses efforts d'éducation publique sur les jeunes conducteurs qui, comme le montrent les études, affichent un taux de collision plus élevé que la moyenne, qu'ils aient suivi le CCD ou non.

Programme de formation des conducteurs

Le programme du Ministère pour le CCD remonte à 1985. Or, les changements des dernières années, dont l'encombrement des routes et l'utilisation accrue des téléphones cellulaires et d'autres appareils électroniques, ont créé plus de distractions pour les conducteurs. En fait, en janvier 2007, les assureurs maison, automobile et entreprise du Canada ont lancé une campagne multimédia d'éducation publique de 4 millions de dollars pour rappeler aux conducteurs de garder les yeux sur la route et d'éviter les distractions.

En juillet 2006, le Ministère a lancé une demande de propositions pour l'élaboration de normes applicables aux cours de conduite pour débutants, la date d'achèvement étant prévue pour octobre 2007.

Conducteurs bénéficiant d'une réduction de délai à l'étape G1

Comme les conducteurs titulaires d'un certificat CCD peuvent retrancher jusqu'à quatre mois de la durée de l'étape G1, nous avons comparé les taux de collision des conducteurs G2 qui avaient tiré parti de la réduction de délai et de ceux qui n'avaient pas exercé cette option. Nous avons constaté qu'au cours des cinq dernières années, les conducteurs G2 qui s'étaient présentés à l'épreuve du permis de conduire avant la fin de la période de 12 mois affichaient un taux de collision d'environ 25 % plus élevé. (Voir la Figure 2.)

D'autres études montrent que les conducteurs qui ont profité de la réduction de délai ont un taux de collision plus élevé que ceux qui sont supervisés durant une plus longue période. Dans son rapport intitulé *Best Practices for Graduated Driver Licensing in Canada* (Meilleures pratiques pour la délivrance graduelle des permis de conduire au Canada), la

Figure 2 : Taux de collision des conducteurs G2 avec et sans réduction de délai G1, 2000 – 2005

Source des données : Ministère des Transports

Année	Avec réduction de délai (%)	Sans réduction de délai (%)	% par lequel les conducteurs avec réduction de délai ont été impliqués dans un plus grand nombre de collisions
2000	10,81	8,48	27
2001	10,24	8,26	24
2002	9,38	7,50	25
2003	8,85	6,96	27
2004	8,38	6,96	20
2005	7,40	6,07	22

Nota : Les statistiques se rapportent aux conducteurs qui ont obtenu leur permis après l'introduction du système de délivrance graduelle des permis.

Traffic Injury Research Foundation recommande d'éliminer la réduction de délai et d'imposer une période de supervision d'au moins 12 mois aux conducteurs débutants. Le 1er avril 2007, la Colombie-Britannique a supprimé la réduction de délai de trois mois à l'étape de la conduite supervisée. Les nouveaux conducteurs seront toutefois admissibles à une réduction de délai de six mois à la deuxième étape, à condition de réussir un cours approuvé, de ne commettre aucune infraction et de ne causer aucun accident dans les 18 mois suivant l'obtention du permis.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer que les nouveaux conducteurs reçoivent une formation supervisée adéquate au volant, le ministère des Transports doit :

- actualiser ses normes et son programme de façon à tenir compte des changements survenus sur les routes au cours de la dernière décennie;
- réexaminer l'opportunité de raccourcir la période de conduite supervisée (étape G1) pour les conducteurs qui réussissent le programme de cours de conduite pour débutants.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En 2006, le Ministère a reconnu la nécessité d'améliorer le programme de cours de conduite pour débutants (programme CCD) et chargé l'Association canadienne de normalisation d'actualiser les normes applicables. Le nouveau programme de formation sera mis en œuvre dans les écoles en 2008.

Le Ministère se penchera sur l'opportunité de raccourcir la période de conduite supervisée dans le cadre de son examen du système de délivrance graduelle des permis de conduire, qui englobe les nouvelles exigences prescrites en Colombie-Britannique.

Inspection des auto-écoles

La majorité des auto-écoles sont de petites entreprises qui comptent moins de quatre instructeurs et accueillent moins de 500 élèves par année. Les auto-écoles qui désirent devenir des fournisseurs de cours approuvés par le Ministère dans le cadre du programme CCD doivent subir une inspection initiale comprenant la visite des salles de classe et l'examen de tous les documents pertinents, dont les plans de cours proposés pour la formation en classe et au volant, les certificats d'assurance, les certificats de sécurité des véhicules, la licence d'exploitation municipale et les certificats des instructeurs de conduite. Les écoles approuvées sont soumises à une inspection de conformité annuelle.

Avant novembre 2004, le programme CCD était administré conjointement par l'Ontario Safety League (qui fait fonction d'inspecteur), la Driving School Association of Ontario (qui administre le cours), le Conseil d'assurances du Canada (qui représente l'industrie de l'assurance) et le Ministère (à titre d'autorité de surveillance). Le Ministère a depuis assumé la pleine responsabilité de l'administration et de l'inspection des auto-écoles participant au programme CCD.

Bien que les auto-écoles doivent subir des inspections annuelles, au moment de notre vérification, environ 40 % d'entre elles n'avaient pas été inspectées depuis que le Ministère a assumé la responsabilité du programme CCD vers la fin de 2004. Nous avons également remarqué que le processus d'inspection en vigueur pour le cours approuvé par le Ministère consistait surtout à vérifier si les salles de classe et les véhicules étaient convenables et sécuritaires, si les instructeurs étaient titulaires d'un permis d'enseignement, et si les assurances souscrites offraient une protection suffisante aux élèves. Le Ministère ne cherchait pas à déterminer si la formation dispensée aux élèves était conforme au programme qu'il avait approuvé, ni si les certificats CCD étaient remis uniquement aux élèves qui avaient réussi le cours.

Par ailleurs, les inspections sont surtout effectuées durant les heures de bureau, alors que les classes ont généralement lieu en soirée et en fin de semaine. Le Ministère aurait donc été incapable de vérifier si l'école avait effectivement donné les cours déclarés ou si les feuilles de présence étaient valides.

Le fournisseur de cours inspecté reçoit une copie du rapport d'inspection et dispose de dix jours pour répondre à tout avis d'infraction. Si le Ministère ne reçoit pas de réponse satisfaisante dans le délai prescrit, il peut suspendre le fournisseur de cours ou révoquer son statut de fournisseur approuvé. S'il reçoit une réponse satisfaisante, il peut autoriser le fournisseur de cours à poursuivre ses activités et prévoir une inspection de suivi dans les 60 jours ou les 12 mois, selon la gravité de l'infraction.

Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas vérifié si les fournisseurs de cours avaient corrigé les lacunes relevées lors des inspections et que les infractions répétées étaient traitées de la même façon que les premières infractions. Nous avons remarqué que certaines auto-écoles continuaient d'ignorer les exigences du CCD, sans que le Ministère impose des sanctions dissuasives. Par exemple :

- En janvier 2004, l'Ontario Safety League a recommandé que des mesures disciplinaires soient prises contre une auto-école qui avait fait peu de cas des exigences du CCD et des résultats de ses inspections antérieures. En décembre 2004, un ancien employé de l'école s'est plaint au Ministère que l'école avait vendu des certificats CCD frauduleux. En juillet 2005, le Ministère a inspecté l'école et découvert d'autres infractions, dont des dossiers inexacts et incomplets sur les élèves. Il a transmis les renseignements à la police pour qu'elle fasse enquête, mais il n'a mené aucune inspection de suivi depuis.
- De même, entre octobre 2000 et mars 2006, une autre école a été trouvée à maintes reprises en violation des exigences du CCD. Elle a également fait l'objet de nombreuses plaintes concernant la vente de certificats CCD et un environnement peu propice à l'apprentissage. En octobre 2006, elle a déménagé et subi une inspection initiale comme nouvelle école. L'inspection n'a pas révélé d'infractions, mais nous avons noté que, comme il s'agissait apparemment d'une inspection initiale, bon nombre des préoccupations antérieures, dont la validité des dossiers sur les élèves, n'ont pas été examinées.

Malgré les infractions répétées de certaines auto-écoles, nous avons remarqué que le Ministère n'avait radié aucune école de la liste des fournisseurs de cours approuvés ou appliqué d'autres sanctions. À l'issue de discussions concernant nos préoccupations, le Ministère nous a informés qu'il s'était attaqué à ce problème en décembre 2006 et qu'il avait depuis radié 13 écoles de la liste des fournisseurs approuvés.

Par ailleurs, le Ministère n'a pas essayé de protéger les nouveaux conducteurs contre les auto-écoles qui s'adonnent à des pratiques commerciales douteuses. Nous avons trouvé le nom de trois fournisseurs de cours approuvés encore en exploitation sur la Liste de mises en garde pour les consommateurs affichée sur le site Web du ministère des Services gouvernementaux. En plus de nuire à la réputation du programme CCD, la présence de ces écoles sur la Liste de mises en garde pour les consommateurs risque de remettre en question la qualité de l'instruction dispensée aux élèves.

Le Ministère a reconnu qu'il devait aller plus loin et, au début de 2007, il a institué un programme d'« évaluation mystère » selon lequel il engage des personnes qui se font passer pour des membres du public et s'inscrivent dans des auto-écoles offrant des CCD afin de vérifier si ces cours sont conformes au programme et aux normes approuvés par le Ministère. À la fin de nos travaux sur le terrain, le Ministère avait mené à bien un certain nombre d'évaluations mystères et était en train de donner suite aux résultats de la vérification.

RECOMMANDATION 3

Le ministère des Transports doit s'assurer que les auto-écoles offrent une formation conforme au programme qu'il a approuvé :

- en élaborant et en adoptant une stratégie d'inspection plus exhaustive et davantage axée sur le programme de formation approuvé;
- en suivant les lacunes décelées et en prenant des mesures plus sévères en cas d'infractions répétées;
- en s'employant avec le ministère des Services gouvernementaux à informer les élèves des auto-écoles figurant sur sa Liste de mises en garde pour les consommateurs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a amélioré sa surveillance des auto-écoles et renforcé son programme de vérification, notamment par des évaluations mystères, pour veiller à ce que les normes de rendement soient respectées. Il est en train de vérifier chaque école afin d'établir des données de référence sur le rendement conformément à une stratégie de vérification axée sur le risque ciblant les écoles à risque élevé.

Le Ministère assure le suivi des lacunes et il a pris des mesures légales pour appliquer des sanctions correctives ou révoquer le statut des écoles non conformes. La liste des écoles non conformes est maintenant affichée sur son site Web.

Le Ministère a également actualisé son site Web afin d'aviser le public des auto-écoles figurant sur la Liste de mises en garde pour les consommateurs du ministère des Services gouvernementaux.

Certificats de cours de conduite

Les auto-écoles peuvent commander au Ministère autant de certificats CCD qu'elles le désirent, à condition de soumettre une liste d'inscription. Le Ministère ne vérifie toutefois pas si les conducteurs inscrits sur cette liste sont admissibles. Il n'utilise pas non plus de procédures de rapprochement pour déterminer si le nombre de certificats CCD demandé par l'auto-école est compatible avec le nombre d'élèves pouvant être pris en charge par le personnel enseignant. Pratiquement tous les intervenants de l'extérieur que nous avons interviewés (dont des auto-écoles, des associations de conducteurs et des représentants de l'industrie de l'assurance) craignaient que des auto-écoles sans scrupules ne vendent des certificats CCD à des élèves qui n'ont pas suivi le cours requis.

Nous avons trouvé de nombreux cas dans lesquels le nombre de certificats CCD commandés était suspect. Par exemple :

- Une auto-école avait passé plusieurs commandes de certificats au cours de l'année écoulée, mais sans fournir de listes d'élèves au Ministère.
- Dans d'autres cas, le nombre de certificats commandé était sensiblement plus élevé que le nombre d'élèves que l'école pouvait accueillir, que nous estimions à environ 200 par an. Le Ministère n'avait pas fait enquête sur ces écoles et ne leur avait pas posé de questions.

Le Ministère n'avait pas déployé des efforts adéquats pour combattre la fraude. Par exemple, en octobre 2006, en réponse à des plaintes anonymes répétées concernant la vente de certificats CCD frauduleux, il a inspecté une auto-école et mis en doute l'exactitude des dossiers sur les élèves. Il a toutefois omis de prendre d'autres mesures pour corriger le problème.

RECOMMANDATION 4

Le ministère des Transports doit renforcer ses contrôles afin de réduire au minimum le risque que des certificats CCD soient remis à des élèves qui n'ont pas suivi la formation requise. Il doit aussi donner suite aux soupçons de vente frauduleuse de certificats et prendre des mesures immédiates lorsque ces soupçons sont confirmés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Il est en train de renforcer les contrôles contre la fraude pour s'assurer que les certificats CCD sont remis uniquement aux élèves qui ont réussi un cours approuvé. En 2008, le Ministère remplacera les certificats papier par un lien électronique vers la base de données sur les conducteurs. Cela aidera beaucoup à améliorer les contrôles sur l'attestation de réussite du cours et la délivrance des certificats.

Auto-écoles non approuvées par le Ministère

Nous avons remarqué qu'un certain nombre d'auto-écoles qui se disaient approuvées par le Ministère ne figuraient pas sur la liste des fournisseurs de cours approuvés par le Ministère. Le fait que ces écoles n'ont sans doute pas pu répondre aux normes minimales requises pour devenir des fournisseurs de cours approuvés par le Ministère pourrait indiquer qu'elles offrent une formation inférieure.

Bien que, selon le Ministère, c'est au ministère des Services gouvernementaux qu'il incomberait de faire enquête sur les pratiques commerciales douteuses de cette nature, sa réputation pourrait en souffrir, car le public s'attend à ce que le Ministère inspecte les auto-écoles qui se disent approuvées par lui pour s'assurer qu'elles offrent des services de qualité.

RECOMMANDATION 5

Pour protéger le public, le ministère des Transports doit travailler avec le ministère des Services gouvernementaux et prendre des mesures pour s'assurer que seuls les fournisseurs légitimes sont autorisés à exercer des activités et à se présenter comme fournisseurs de cours approuvés par le Ministère.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En date de juin 2007, le *Code de la route* interdisait aux écoles non approuvées de se faire passer pour approuvées. À partir de décembre 2007, seuls les instructeurs de conduite qui travaillent pour des auto-écoles approuvées par le Ministère pourront dispenser des cours aux nouveaux conducteurs en Ontario. Les écoles non approuvées qui continuent d'offrir des cours aux nouveaux conducteurs pourront être inculpées en vertu du *Code de la route*. Le Ministère appliquera activement les nouvelles exigences.

Instructeurs de conduite

Aux termes d'un des règlements pris en application du *Code de la route*, toute personne qui désire devenir un instructeur de conduite pour l'obtention du permis de catégorie G doit posséder au moins quatre ans d'expérience au volant, avoir suivi un cours d'instructeur de conduite enseigné par un maître instructeur ou un instructeur en chef, ne pas avoir accumulé plus de six points d'inaptitude, avoir subi une vérification du casier judiciaire montrant qu'elle s'est conformée aux articles prescrits du *Code criminel du Canada*, et réussir certains tests de vision et de connaissances et examens sur route.

Nous avons noté que le Ministère n'avait ni examiné ni actualisé le cours d'instructeur de conduite depuis 1997, et qu'il n'y avait eu aucun programme de formation à l'intention des maîtres instructeurs ou des instructeurs en chef depuis 1992. La province compte actuellement 18 maîtres instructeurs ou instructeurs en chef.

Nous avons également constaté que certains instructeurs de conduite ayant commis des infractions répétées au *Code de la route* étaient autorisés à enseigner les règles de la route aux conducteurs débutants. Par exemple, une personne qui est devenue instructeur de conduite en février 2007 avait accumulé quatre points d'inaptitude, et son permis avait été suspendu à six reprises depuis août 2004 parce qu'elle n'avait pas payé les amendes imposées. (Les amendes avaient été infligées pour non-possession de permis de véhicule valide, pour utilisation incorrecte de la ceinture de sécurité, pour non-possession de carte d'assurance et pour défaut de présenter un permis de conduire.)

Une fois que les instructeurs de conduite ont obtenu leur permis, leur obligation de se tenir au courant des normes en vigueur se limite aux exigences de la loi actuelle pour tous les conducteurs. Nous avons remarqué que trois États américains exigeaient ou prévoyaient exiger des instructeurs de conduite qu'ils suivent des cours de recyclage périodiques pour conserver leur permis.

Nous avons examiné la base de données du Ministère sur les instructeurs de conduite et découvert qu'en décembre 2006, environ 360, ou 6,5 %, des 5 500 instructeurs de conduite avaient accumulé des points d'inaptitude (comparativement à environ 1,4 % des conducteurs en général), pour des infractions telles que les excès de vitesse, la non-utilisation ou l'utilisation incorrecte des ceintures de sécurité et l'inobservation des feux de circulation. Les nouveaux règlements proposés interdiraient aux instructeurs de conduite d'accumuler plus de trois points d'inaptitude. Si les nouvelles exigences proposées relativement aux points d'inaptitude avaient été appliquées aux instructeurs de conduite en décembre 2006, 72 d'entre eux auraient vu leur permis révoqué.

Les plaintes portées contre des instructeurs ne font l'objet d'un suivi que dans le cadre de l'inspection de l'école de l'instructeur si cette école participe au programme CCD. Dans les autres cas, la plainte est renvoyée au ministère des Services gouvernementaux. Cependant, comme il est mentionné plus haut, certaines écoles n'ont pas été inspectées depuis 2004 et, dans les cas où les plaintes étaient nombreuses, même si l'école était inspectée, des mesures étaient rarement prises contre l'instructeur de conduite. Nous avons remarqué que deux instructeurs qui avaient été reconnus coupables de fraude de moins de 5 000 $, dont la falsification des dossiers sur les élèves, étaient encore titulaires d'un permis d'instructeur de conduite.

RECOMMANDATION 6

Pour s'assurer que les apprentis conducteurs reçoivent une formation appropriée et pour protéger la sécurité du public, le ministère des Transports doit :

- actualiser le programme de formation des instructeurs de conduite et envisager de rétablir la formation des nouveaux maîtres instructeurs;
- envisager de renforcer les exigences en matière de formation pour le maintien d'un permis d'instructeur de conduite;
- veiller à ce que les instructeurs qui font l'objet de nombreuses plaintes soient traités de façon plus rigoureuse.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est en train d'élaborer de nouvelles exigences applicables aux maîtres instructeurs qui imposeront des normes élevées aux personnes qui forment les instructeurs de conduite. Il continue de travailler avec l'industrie afin

d'assurer la disponibilité d'un nombre suffisant de maîtres instructeurs qualifiés.

Le Ministère reconnaît que les instructeurs de conduite doivent donner l'exemple. Il envisage d'instituer une formation d'appoint à leur intention. Il a également sensiblement renforcé les exigences à respecter pour conserver le permis d'instructeur de conduite et il a ramené de six à trois le nombre de points d'inaptitude qu'un instructeur peut accumuler. Dans le cas des nouveaux instructeurs de conduite, seules les personnes qui n'ont aucun point d'inaptitude et qui n'ont pas été reconnues coupables d'une infraction au *Code criminel* peuvent recevoir un permis.

Le Ministère prend au sérieux les plaintes portées contre les instructeurs de conduite et fait enquête sur les plaintes reçues. Le *Code de la route* lui confère maintenant le pouvoir d'annuler les privilèges des instructeurs de conduite qui ont fait l'objet de plaintes justifiées. Le Ministère continuera également d'annuler des permis pour des raisons liées au dossier de conduite de l'instructeur (par exemple, un nombre excessif de points d'inaptitude).

Programme d'attestation de la compétence des conducteurs

Outre le programme CCD, qui vise les conducteurs de catégorie G, le Ministère est aussi responsable des autres catégories de permis de conduire (A, B, C, D, E, F et M) et du permis de conducteur de véhicules avec freins à air (catégorie Z). Les conducteurs qui désirent passer de la catégorie G à une autre catégorie peuvent le faire par l'entremise d'un centre d'examen de conduite, d'un employeur ou d'un collège communautaire autorisé dans le cadre du Programme d'attestation de la compétence des conducteurs. Comme les titulaires de ces permis sont souvent appelés à conduire des semi-remorques ou d'autres véhicules gros porteurs, il est essentiel pour la sécurité du public qu'ils possèdent les compétences requises au volant avant de recevoir un permis de catégorie supérieure.

En vertu du Programme d'attestation de la compétence des conducteurs, établi en 1977, le Ministère peut désigner des entités telles que des municipalités, des régies de transports en commun, des entreprises de camionnage et des compagnies d'autobus scolaires comme autorités reconnues. Ces organismes sont investis du pouvoir d'offrir des programmes de formation et d'évaluation approuvés par le Ministère à l'intention de leurs employés, à qui le Ministère pourra délivrer un permis renouvelé ou de catégorie supérieure en cas de réussite.

Les autorités reconnues emploient des instructeurs qualifiés qui sont approuvés par le Ministère comme instructeurs ayant pouvoir de signature pour le programme de formation et d'évaluation, ou elles passent des contrats avec eux. La province compte actuellement environ 400 autorités reconnues et 1 400 instructeurs ayant pouvoir de signature. Chaque année, les autorités reconnues administrent environ 8 600 examens sur route, ce qui représente environ 20 % des examens sur route pour toutes les catégories de permis sauf G et M.

Le Ministère a pour politique d'inspecter chaque autorité reconnue au moins une fois par année afin d'examiner les dossiers de formation et d'évaluation et d'inspecter les sites d'examen pour s'assurer que ses normes sont respectées. Nous avons toutefois noté que les autorités reconnues n'étaient inspectées qu'environ une fois tous les trois ans. En outre, l'actuel processus d'inspection pour le Programme d'attestation de la compétence des conducteurs se limite à l'examen des documents. À l'exception des examens pour la conduite des motocyclettes et des véhicules avec freins à air, il n'y avait aucune inspection de la formation réellement dispensée et de l'exhaustivité des examens. Nous avons également remarqué que les dossiers d'inspection ne contenaient aucune documentation concernant la portée

des inspections et les renseignements tels que le nombre d'employés.

Néanmoins, les inspections et les enquêtes sur les plaintes effectuées au fil des ans révélaient d'importantes infractions aux normes du Ministère, dont des cas dans lesquels des autorités reconnues ou des instructeurs ayant pouvoir de signature étaient affiliés à des auto-écoles ou avaient délivré des permis de catégorie supérieure à des conducteurs qui n'avaient pas suivi les cours ou démontré les compétences nécessaires, qui n'étaient pas des employés ou qui avaient carrément acheté leur permis. Le Ministère interdit aux autorités reconnues de s'affilier à des auto-écoles, car les instructeurs ayant pouvoir de signature pourraient ainsi délivrer des permis de catégorie supérieure à leurs propres élèves. Nous avons également constaté que les instructeurs ayant pouvoir de signature pouvaient administrer leurs propres examens écrits et autoriser le renouvellement de leur propre permis.

Dans certains cas, le Ministère avait suspendu les autorités reconnues ou les instructeurs ayant pouvoir de signature et ramené les permis des conducteurs concernés à leur catégorie antérieure. Les problèmes n'ont toutefois pas disparu, comme en témoignent les résultats des récentes inspections. Le personnel du Ministère et les intervenants de l'extérieur nous ont dit que certaines industries connaissaient une pénurie de conducteurs et un taux de roulement élevé, ce qui crée des pressions pour la délivrance d'un plus grand nombre de permis de catégorie supérieure et pourrait poser des risques importants pour la sécurité des conducteurs concernés et des autres conducteurs de l'Ontario.

RECOMMANDATION 7

Pour réduire au minimum le risque pour la sécurité du public et tenir compte des préoccupations découlant des inspections des organismes autorisés à former et à évaluer les candidats aux permis de catégorie supérieure, le ministère des Transports doit :

- se conformer à sa politique d'inspecter ces organismes chaque année et d'étendre son inspection aux processus de formation et d'examen;
- prêter une attention particulière au risque que ces organismes délivrent des permis de catégorie supérieure à des conducteurs non qualifiés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Il a examiné le processus d'inspection en vigueur et il prévoit de passer d'un processus d'inspection annuel à un processus axé sur le risque en 2008 afin de cibler et de suivre les autorités reconnues à risque élevé. Le nouveau processus inclura une inspection des processus de formation et d'examen.

Le Ministère prêtera une attention particulière aux organismes qui délivrent des permis de catégorie supérieure à des conducteurs non qualifiés. Le nouveau processus d'inspection axé sur le risque permettra au Ministère de régler cette préoccupation ainsi que d'autres problèmes et de retirer les privilèges du programme d'attestation de la compétence des conducteurs à tout organisme qui délivre des permis à des conducteurs non qualifiés.

ÉVALUATION DES CONDUCTEURS

Surveillance de la prestation des services d'examen par le fournisseur de services

Aperçu

Aux termes de l'entente conclue entre le Ministère et le fournisseur de services pour la prestation des services d'examen, le fournisseur doit notamment vérifier l'identité des demandeurs, faire passer les examens de connaissances et les examens sur route, percevoir les frais d'examen, délivrer des permis

de conduire temporaires et exploiter un centre d'appels. Le Ministère reste responsable de la surveillance de l'entente.

Pour s'assurer que le public est bien servi, le Ministère a intégré 92 normes de rendement ainsi que d'autres obligations contractuelles à l'entente. À des fins de surveillance de la conformité, le Ministère a classé les normes comme présentant un risque élevé, moyen ou faible. Les 19 normes de rendement considérées à risque élevé concernent notamment l'obtention de pièces d'identité valides, l'enregistrement des renseignements exacts sur les conducteurs, la tenue des feuilles de pointage de l'examen sur route et le respect des normes relatives aux temps d'attente. Les normes à risque moyen ou faible se rapportent surtout au service à la clientèle.

Le fournisseur de services qui enfreint une norme de rendement est en défaut aux termes de l'entente. Le cas échéant, le Ministère peut alors émettre un avis de défaut de rendement, qui spécifie l'amende à payer et/ou exige du fournisseur de services qu'il soumette un plan d'action correctif. Le total des amendes imposées pour défaut de rendement au cours d'un mois civil ne doit pas dépasser 130 000 $.

Surveillance de la conformité

En vertu de l'entente, le fournisseur de services paie 200 000 $ par mois au Ministère afin de financer les activités ministérielles de vérification de la conformité. L'approche de surveillance de la conformité élaborée par le Ministère est axée sur le risque, c'est-à-dire que la conformité aux normes est vérifiée une fois par mois si le risque est élevé, tous les six mois s'il est moyen et une fois par année s'il est faible.

En ce qui concerne la surveillance de la conformité, nous avons noté qu'en date d'avril 2007, seule la conformité aux normes à risque élevé avait été mesurée. Il y avait également d'importantes différences dans la fréquence de surveillance des centres d'examen. Par exemple, notre examen de la surveillance de la conformité par le Ministère entre avril et octobre 2006 révélait que les centres d'examen de la région de l'Est étaient visités une fois par mois conformément aux exigences. Par contraste, les centres d'examen de la région du Centre, qui traitaient plus de la moitié des transactions de la province, étaient visités moins de deux fois moins souvent que requis. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas de critères formels pour déterminer les centres à visiter lorsqu'il ne pouvait pas inspecter tous les centres une fois par mois comme requis, par exemple en ciblant ceux qui avaient des problèmes de rendement récurrents.

Les résultats de notre analyse de la surveillance de la conformité montraient qu'entre avril et octobre 2006, le Ministère avait surveillé environ 61 500 transactions et procédures. Le Ministère a relevé 5 024 défauts de conformité, ce qui représentait un taux d'erreur d'environ 8 %. Certains de ces défauts étaient attribuables à une vérification inadéquate des documents d'identification des candidats à l'examen pour les échanges de permis étrangers, à l'absence de documentation justifiant la délivrance d'un permis de catégorie supérieure ou inférieure, à des erreurs dans l'enregistrement des données sur les conducteurs, et à des feuilles de pointage incomplètes de l'examen sur route. Des 5 024 défauts relevés, 89, ou moins de 2 %, ont abouti à l'émission d'un avis de défaut de rendement. La valeur totale des amendes perçues était d'environ 240 000 $, dont 141 000 $ avait été payé par le fournisseur de services. Les autres avis de défaut de paiement étaient à l'étude, avaient été retirés ou étaient encore en souffrance. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas exigé du fournisseur de services qu'il soumette des plans d'action correctifs, malgré le taux d'erreur relativement élevé, étant donné qu'il s'agissait de normes à risque élevé et que peu d'avis de défaut de paiement avaient été émis. Par exemple, 346 défauts étaient attribuables au fait que le fournisseur n'avait

pas garanti l'absence de tricherie à l'examen de connaissances, mais le Ministère n'a ni émis un avis de défaut de paiement, ni exigé des mesures correctives.

L'incidence relativement élevée des défauts pourrait également révéler des problèmes persistants. Le Ministère n'avait pas analysé les défauts afin de déterminer s'il pouvait y avoir des problèmes systémiques plus graves. Par exemple, il serait difficile de déterminer pourquoi un examinateur n'a pas évalué toutes les manœuvres obligatoires sur la feuille de pointage de l'examen sur route. Est-ce parce qu'il n'a pas fait passer tous les tests requis ou parce qu'il a simplement négligé de consigner les résultats? De plus, le Ministère n'ayant pas avisé le fournisseur de services du nombre relativement élevé de défauts relevés par la surveillance de la conformité, celui-ci pourrait avoir l'impression que son rendement est acceptable, étant donné que 98 % des défauts n'ont pas donné lieu à l'émission d'un avis de défaut de rendement. Le nombre de défauts relevés lors des futures inspections de conformité pourrait donc rester élevé si le fournisseur de services ne prend pas de mesures à l'interne pour corriger les défauts.

Les résultats des inspections effectuées par le personnel du Ministère sont entrés dans un système d'information qui produit un rapport mensuel sur la conformité globale par norme de rendement, date et lieu. Le Ministère se fonde sur les données de ce rapport pour passer en revue les défauts identifiés et, s'il y a lieu, délivrer des avis de défaut de paiement au fournisseur de services.

Nous avons constaté que la capacité du système d'information à produire des rapports spécialisés ou à permettre la consultation des données, et par conséquent son utilité dans la prise des décisions de gestion, était limitée. Par exemple, le rapport résumait le taux de conformité pour les examens administrés, mais il ne contenait pas suffisamment de détails sur la nature des défauts pour permettre au Ministère d'assurer un suivi et d'aviser le fournisseur de services des problèmes systémiques. Un des défauts notés dans un des rapports est le défaut d'accepter uniquement des documents valides. Cependant, le rapport ne précise pas la nature des documents inacceptables (par exemple, un passeport non signé ou un permis de conduire échu), de sorte qu'il est impossible de prendre des mesures correctives pour empêcher le problème de se reproduire à l'avenir. Le système n'a pas non plus la capacité d'accumuler et de mettre continuellement à jour les données mensuelles, ni de produire automatiquement des rapports sur une période (autre qu'un mois civil), un centre ou un examen donné. Nous avons dû faire ces calculs nous-mêmes aux fins de la vérification.

RECOMMANDATION 8

Pour s'assurer que le fournisseur chargé d'évaluer les conducteurs satisfait à l'objectif consistant à délivrer des permis uniquement aux personnes qualifiées, le ministère des Transports doit :

- mener des inspections de conformité à la fréquence prévue par l'approche axée sur le risque;
- fournir de plus amples renseignements au fournisseur de services sur les défauts de conformité systémiques en l'absence d'avis de défaut formel et veiller à ce que ces lacunes fassent l'objet d'un suivi lors des futures vérifications de conformité;
- améliorer les capacités de consultation et de production de rapports du système d'information de gestion afin de permettre une identification proactive des problèmes récurrents plus graves.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a pris des mesures de dotation appropriées et il vérifie maintenant tous les

centres d'examen de conduite conformément à son calendrier axé sur le risque.

Le Ministère continue de travailler à l'amélioration de la structure de rapport avec le fournisseur de services afin d'uniformiser le traitement des problèmes. Lorsque le fournisseur de services a pris la relève, des observations de vérification informelles lui étaient communiquées une fois par mois. Des rapports plus formels, qui contiennent des indicateurs de mauvais rendement, sont maintenant envoyés à tous les centres d'examen de conduite. Le fournisseur de services utilise cette information et ses propres données de surveillance pour régler les problèmes. Le Ministère a reconnu la nécessité d'améliorer les rapports et était en train d'apporter des améliorations au moment de la vérification. Une nouvelle structure de rapport pour le système d'information de gestion permet maintenant au Ministère de mieux surveiller les résultats et les tendances décelées lors des inspections. Elle lui permet aussi de partager l'information de façon plus efficace et en temps plus opportun.

Le fournisseur de services qui ne corrige pas les lacunes cernées s'expose à des sanctions pécuniaires.

Résultats des examens de conduite

Le Ministère établit des normes d'examen de conduite pour s'assurer que tous les examens sont administrés de la même façon partout dans la province. Pour que les examens de conduite soient impartiaux et uniformes, les examinateurs doivent recevoir la même formation de base et évaluer les compétences des conducteurs de façon cohérente.

En février 2007, il y avait environ 340 examinateurs de permis de conduire pour toutes les catégories de permis en Ontario : 44 % dans la région du Centre, 29 % dans la région du Sud-Ouest, 18 % dans la région de l'Est et 9 % dans la région du Nord.

Taux de réussite

Une des normes de rendement prévues dans l'entente avec le fournisseur de services exige de ce dernier qu'il affiche un taux de réussite correspondant à la moyenne historique provinciale dans chaque catégorie pour chaque mois (habituellement 60 % pour l'étape G1 et 65 % pour l'étape G2), plus ou moins 4 %. Le fournisseur de services respecte cette norme depuis qu'il a pris en charge l'évaluation des conducteurs. De septembre 2003 à décembre 2006, le taux de réussite moyen à l'échelle de la province est resté relativement stable, variant entre 60 % et 62 % pour les examens sur route G1 et entre 65 % et 68 % pour les examens sur route G2.

Certains écarts des taux de réussite peuvent être attribuables à des facteurs tels que les différences dans le jugement des examinateurs et les parcours d'examen. Cependant, comme l'indiquent les Figures 3 et 4, on note d'importantes différences dans les taux de réussite entre les régions et entre

Figure 3 : Taux de réussite à l'examen sur route par région, 2006

Source des données : Ministère des Transports

Région	Nombre total d'examens G1	Taux de réussite global à l'examen G1 (%)	Nombre total d'examens G2	Taux de réussite global à l'examen G2 (%)
Région du Centre	200 006	56	142 821	62
Région du Sud-Ouest	86 919	67	78 133	70
Région de l'Est	44 118	73	39 627	75
Région du Nord	14 920	82	12 256	85
Total/Moyenne	**345 983**	**62**	**272 837**	**68**

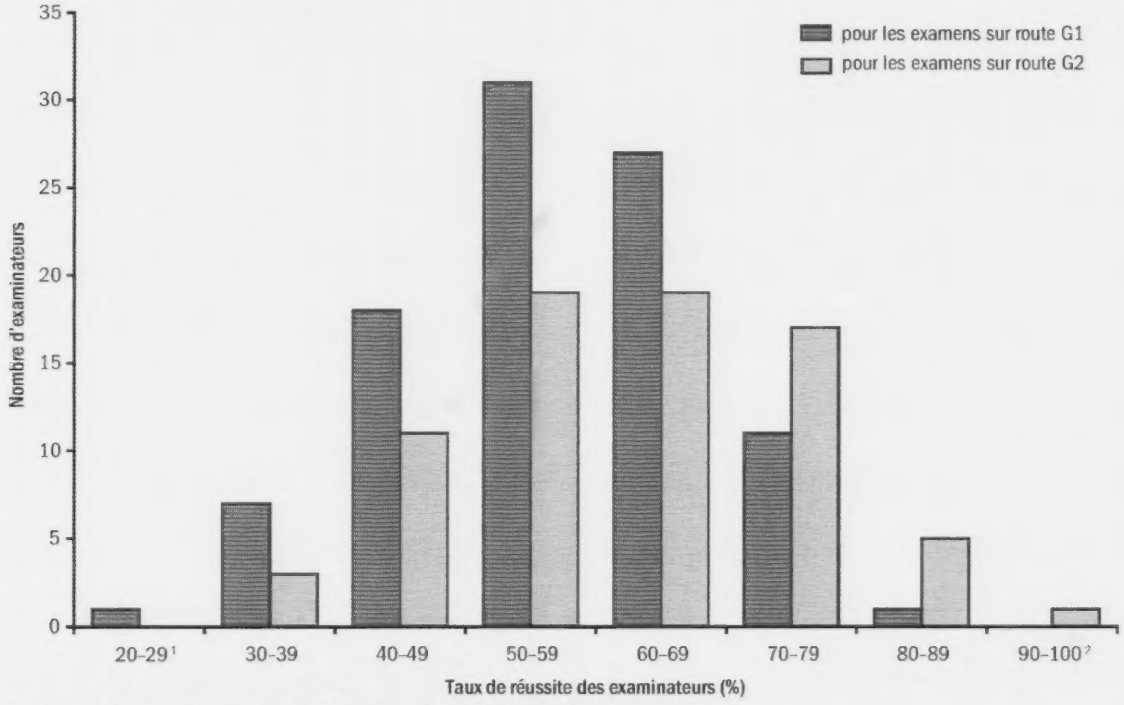
Figure 4 : Pourcentage de taux de réussite élevés et faibles à l'examen sur route pour les centres d'examen de la même région, 2006

Source des données : Ministère des Transports

Région	Nombre de centres d'examen	Taux de réussite le plus élevé à l'examen G1	Taux de réussite le plus faible à l'examen G1	Taux de réussite le plus élevé à l'examen G2	Taux de réussite le plus faible à l'examen G2
Région du Centre	11	71	51	78	55
Région du Sud-Ouest	17	79	55	84	54
Région de l'Est	14	88	59	86	69
Région du Nord	13	93	70	94	70
Total	**55**				

Figure 5 : Taux de réussite pour un échantillon d'examinateurs, Région du Centre, 2006

Source des données : Ministère des Transports



Nota : Chacun des examinateurs inclus dans l'échantillon a fait passer plus de 1 000 examens sur route.

1. **Aucun examinateur n'affichait un taux de réussite de 20 % à 29 % pour les examens sur route G2.**
2. **Aucun examinateur n'affichait un taux de réussite de 90 % à 100 % pour les examens sur route G1.**

les centres d'examen situés dans différentes régions et à l'intérieur de la même région.

La Figure 5 montre la distribution des taux de réussite entre les examinateurs de la région du Centre dont chacun a fait passer au moins 1 000 examens sur route G1 ou G2 en 2006. Ces examinateurs comptaient pour 79 % des examens G1 et 76 % des examens G2 administrés dans la région du Centre.

On notait également d'importantes différences dans les taux de réussite entre les examinateurs. Nous avons remarqué, par exemple, que dans

certains centres de la région du Sud-Ouest, le taux de réussite des examinateurs variait entre 47 % et 79 %.

Le Ministère s'attend à ce que les taux de réussite des examinateurs soient analysés et surveillés par le superviseur ou les gestionnaires de chaque centre d'examen de conduite. Or, les deux tiers des examinateurs de permis de conduire qui ont répondu à notre sondage ont déclaré qu'ils avaient reçu peu de rétroaction de la part de la direction au sujet de leurs taux de réussite individuels.

Examens sur route

Les lignes directrices du Ministère stipulent une durée moyenne de 20 minutes pour l'examen sur route G1 et de 30 minutes pour l'examen sur route G2. Mais le plus important, c'est de s'assurer que toutes les manœuvres sont effectuées, quelle que soit la durée de l'examen.

Selon l'emplacement du centre d'examen, l'examinateur qui fait une journée de travail complète administre un maximum de 21 examens G1 ou 14 examens G2, ou une combinaison des deux. La date des examens sur route est fixée à l'avance pour que les examinateurs puissent satisfaire à ces attentes. Environ la moitié des examinateurs qui ont répondu à notre sondage ont déclaré qu'ils avaient dû omettre certaines manœuvres pour faire passer tous les examens sur route prévus pour la journée. Le mauvais temps était la principale raison citée par les examinateurs pour justifier l'omission de certaines manœuvres, mais beaucoup d'entre eux ont aussi mentionné les surréservations et le manque de temps. Les contraintes de temps empêchaient également les examinateurs d'expliquer aux candidats pourquoi ils avaient échoué à l'examen et comment ils pouvaient s'améliorer.

Lors des inspections de conformité menées entre avril et octobre 2006, le Ministère a examiné quelque 8 000 feuilles de pointage et repéré plus de 1 000 défauts. Dans 72 % des cas, il s'agissait du défaut d'évaluer toutes les manœuvres requises.

Outre la constatation du Ministère concernant le défaut d'évaluer toutes les manœuvres requises, nous avons noté que les particularités du parcours d'examen à certains endroits (par exemple, l'absence de routes à voies multiples) pouvaient entraîner un manque d'uniformité dans l'évaluation des candidats à l'échelle de la province. Les personnes qui ont échoué une épreuve antérieure ou qui savent qu'il est plus facile de réussir ailleurs pourraient choisir de se présenter à un centre où les exigences semblent moins rigoureuses. Nous avons constaté que plus de la moitié des 10 000 candidats qui s'étaient présentés à l'examen sur route pour le permis G2 à deux centres d'examen non torontois en 2006 venaient de la région de Toronto et que 66 candidats torontois s'étaient présentés à ces deux centres, distants de 300 kilomètres, pour l'examen sur route. Nous avons également remarqué que les candidats habitant à l'intérieur et près des régions desservies par ces deux centres d'examen hors Toronto affichaient un taux de réussite d'environ 80 %, contre une moyenne provinciale de 68 % en 2006.

RECOMMANDATION 9

Pour que les examens de conduite soient administrés de façon uniforme à l'échelle de la province, le ministère des Transports doit :

- faire enquête sur les écarts importants dans le taux de réussite des centres d'examen et exiger que des mesures correctives soient prises pour réduire les écarts;
- examiner le temps requis pour faire passer les examens sur route en incluant toutes les manœuvres à évaluer et en reconnaissant que ce temps pourrait varier selon la municipalité où le centre est situé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Dans le cadre de son programme de vérification axé sur le risque, le Ministère, conjointement

avec le fournisseur de services, a élaboré des critères afin de repérer les centres d'examen de conduite dont le taux de réussite ou d'échec est exceptionnellement faible ou élevé. Il a pris des mesures appropriées (formation additionnelle, évaluation des employés, examen des parcours d'épreuve, etc.) afin de redresser les écarts notables.

Le Ministère a entrepris un examen des parcours d'épreuve de conduite, des feuilles de pointage et du matériel de formation afin de confirmer la conformité aux critères applicables aux examens sur route, et il assure le suivi des écarts.

Service à la clientèle

Aux termes de l'entente, le fournisseur de services doit se conformer à un certain nombre de normes relatives au niveau de service afin d'offrir au public des services de qualité dans des délais raisonnables. Les candidats peuvent réserver un examen sur route par le biais d'un système téléphonique automatisé, en ligne ou en personne à un centre d'examen de conduite. Dans notre *Rapport annuel 2001*, nous faisions remarquer que l'incidence de temps d'attente de plus de 29 semaines (six mois) pour un examen sur route constituait un problème chronique. Il y a eu une nette amélioration depuis. Selon la norme de rendement prévue dans l'entente de délégation, les temps d'attente pour l'examen sur route ne doivent pas dépasser 42 jours à compter de la date où la demande de rendez-vous a été présentée. En octobre 2006, le temps d'attente moyen à l'échelle de la province pour toutes les catégories de permis était de trois à quatre semaines.

En plus de s'assurer que les temps d'attente sont raisonnables, le fournisseur de services doit exploiter et maintenir un centre d'appels. L'entente avec le fournisseur de services définit les normes de rendement pour les heures d'ouverture, le temps de réponse aux appels, le temps moyen par appel et les demandes de renseignements en français.

L'entente exige également du fournisseur de services qu'il prépare un plan de traitement et de règlement des plaintes et le soumette au Ministère. Le fournisseur envoie des rapports sommaires mensuels sur les plaintes au Ministère depuis 2005. Cependant, au moment de notre vérification, le Ministère n'avait effectué aucune analyse pour vérifier si le contenu du rapport et le processus de traitement des plaintes du fournisseur étaient satisfaisants.

Sauf en ce qui concerne les temps d'attente, les normes de rendement relatives au service à la clientèle sont classées comme présentant un risque moyen ou faible. Comme il est mentionné plus haut, en date d'avril 2007, le Ministère évaluait la conformité du fournisseur aux normes à risque élevé seulement et il n'avait donc pas évalué sa conformité aux autres normes de rendement en matière de service à la clientèle.

RECOMMANDATION 10

Pour maintenir un niveau élevé de service à la clientèle, le ministère des Transports doit surveiller périodiquement la conformité du fournisseur aux normes de rendement en matière de service à la clientèle, y compris son processus de traitement et de règlement des plaintes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère continue d'améliorer le service à la clientèle grâce à un cadre exhaustif englobant la collecte des données tirées des cartes-commentaires, de la correspondance du ministre, des constatations de vérification, du système de suivi des plaintes du fournisseur et des résultats des sondages auprès des clients. Le Ministère et le fournisseur de services utilisent ces données pour assurer la conformité aux normes de traitement et de règlement

des plaintes et pour améliorer le service à la clientèle à tous les points de prestation des services.

D'après les résultats d'un sondage mené en 2004-2005, le taux de satisfaction de la clientèle aux centres d'examen de conduite était de 88 % à l'échelle de la province. Un sondage semblable est prévu pour 2007-2008.

Rendement et formation des examinateurs

Aux termes de l'entente avec le fournisseur de services, le Ministère doit offrir une formation aux formateurs du fournisseur ainsi que des cours périodiques de préservation de l'acquis pour que les examinateurs puissent maintenir leurs qualifications. Selon une des normes de rendement, 95 % des examinateurs de permis de conduire doivent assister à toutes les catégories de cours de maintien des compétences durant chaque année civile.

Le Ministère n'avait pas surveillé la formation des examinateurs par le fournisseur de services pour vérifier s'ils avaient suivi les cours de formation ou de recyclage requis. La moitié des examinateurs qui ont répondu à notre sondage ont reconnu qu'ils n'interprétaient pas les normes relatives à l'examen sur route de façon uniforme et qu'ils avaient besoin de cours supplémentaires de formation ou de recyclage.

Par ailleurs, pour assurer l'uniformité de la prestation et de l'administration des examens sur route G2 à l'échelle de la province et pour aider à cerner les besoins en formation, les examens doivent être observés périodiquement par un gestionnaire ou un superviseur du centre d'examen. Ces observations de l'examinateur sont désignées sous le terme « visites de vérification ». Selon la politique du Ministère, chaque examinateur de permis de conduire doit recevoir au moins deux visites de vérification tous les six mois. Bien que le fournisseur de services communique au Ministère le nom de tous les employés qui ont reçu des visites de vérification, le Ministère n'assure pas de suivi. Nous avons constaté que la fréquence des visites de vérification variait beaucoup. Par exemple, plus de 450 visites de vérification ont été effectuées au cours des six premiers mois de 2006, contre moins de 90 au cours des six derniers mois.

L'initiative des « évaluations mystères » introduite par le Ministère au début de 2007 incluait également des vérifications des centres d'examen de conduite et du rendement au volant des examinateurs. À la fin de notre vérification, le Ministère a indiqué qu'il assurait le suivi des résultats de ses vérifications.

RECOMMANDATION 11

Afin de maintenir une norme élevée pour les examens de conduite, le ministère des Transports doit s'assurer :

- que tous les examinateurs de permis de conduire reçoivent la formation requise;
- que leur travail est évalué périodiquement et que des procédures efficaces de gestion du rendement sont suivies.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Le Ministère a amélioré la surveillance et les communications avec le fournisseur de services pour s'assurer que tous les examinateurs de permis de conduire reçoivent une formation appropriée et que les dossiers de formation du fournisseur de services sont documentés, tenus à jour et mis à la disposition de chaque examinateur de permis de conduire.

Le contrat exige du fournisseur de services qu'il soumette chaque examinateur de permis de conduire à deux évaluations pratiques tous les six mois. Le Ministère travaille avec le fournisseur de services à améliorer le rendement des examinateurs de permis de conduire en leur fournissant une rétroaction périodique en temps opportun.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Activité des programmes de médicaments

Contexte

Les programmes de médicaments de l'Ontario sont gérés par la Direction des programmes de médicaments (la Direction) du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère). Les paiements effectués dans le cadre de ces programmes sont autorisés par la *Loi sur le régime de médicaments de l'Ontario*, la *Loi sur l'interchangeabilité des médicaments et les honoraires de préparation* et la *Loi sur l'assurance-santé*.

La Direction administre les programmes de médicaments suivants :

- Programme de médicaments de l'Ontario : Ce programme met des médicaments sur ordonnance à la disposition des personnes âgées de l'Ontario, des prestataires de l'aide sociale (programme Ontario au travail ou Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées), des bénéficiaires de services professionnels dans le cadre du Programme de soins à domicile et des résidents de foyers de soins spéciaux ou de soins de longue durée.
- Programme de médicaments Trillium : Ce programme vient en aide aux personnes qui ne sont pas admissibles au Programme de médicaments de l'Ontario et dont les coûts de médicaments sur ordonnance sont élevés par rapport à leur revenu.
- Programme de médicaments spéciaux : Ce programme couvre les coûts de certains médicaments fournis à des patients non hospitalisés pour le traitement des affections désignées dans les règlements pris en application de la *Loi sur l'assurance-santé*.

La Direction doit également surveiller le développement, l'exploitation et la maintenance du Système du réseau de santé (le Réseau), qui relie la Direction à environ 3 050 pharmacies et 100 autres fournisseurs; fournit des renseignements en ligne aux pharmaciens; et permet de présenter, de traiter et de régler les demandes de règlement de frais de médicaments. Le Réseau, qui traite chaque année environ 90 millions d'ordonnances pour environ 3,2 millions de bénéficiaires admissibles, est exploité au nom de la province par un fournisseur de services du secteur privé. La Direction assure aussi le traitement, la surveillance et la vérification des demandes de règlement des fournisseurs de prestations pharmaceutiques et joue un rôle consultatif pour les questions liées aux demandes et aux paiements de prestations pharmaceutiques.

En 2006-2007, les programmes de médicaments de l'Ontario ont dépensé un total de 3,7 milliards de dollars, comparativement à 3,4 milliards en

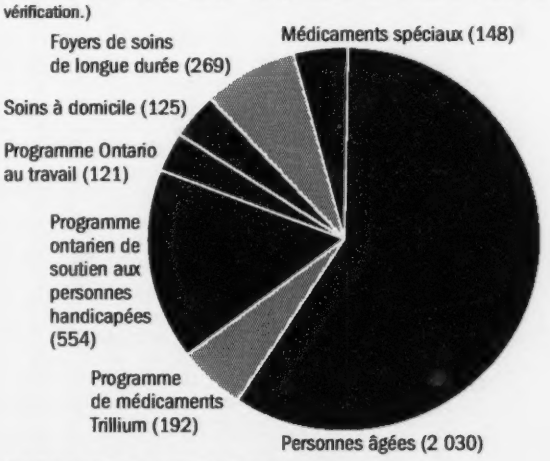
2005-2006. (Ces dépenses sont ventilées à la Figure 1.) Des 3,7 milliards de dollars, 742 millions ont été payés par le ministère des Services sociaux et communautaires pour les prestations pharmaceutiques destinées aux bénéficiaires de l'aide sociale.

Selon le Ministère, l'accroissement des dépenses – qui s'élevaient à 1,98 milliard de dollars au moment de notre dernière vérification en 2000-2001 – est attribuable à de nombreux facteurs, dont l'utilisation de nouveaux médicaments plus coûteux, le vieillissement de la population, les nouvelles maladies, les nouveaux domaines pharmacologiques et le virage ambulatoire découlant de la restructuration du système de santé.

Les dépenses de fonctionnement de la Direction, qui compte environ 102 employés, s'élevaient à 42 millions de dollars en 2006-2007, comparativement à 30 millions au moment de notre dernière vérification en 2000-2001.

Figure 1 : Dépenses de l'Activité des programmes de médicaments, 2005-2006 (en millions de dollars)

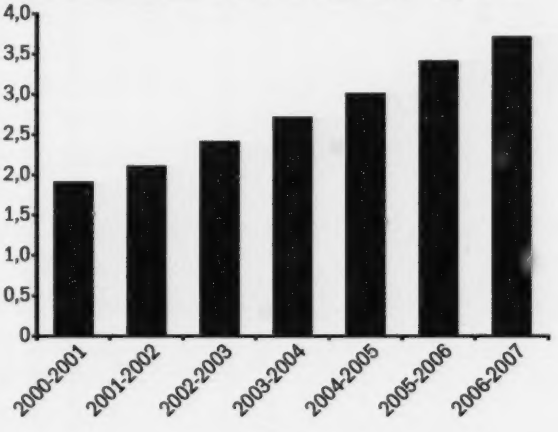
Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée (Les chiffres pour 2006-2007 n'étaient pas disponibles au moment de notre vérification.)



Nota : Les dépenses au titre des foyers de soins spéciaux s'élevaient à 3 millions de dollars.

Figure 2 : Dépenses en médicaments, Activité des programmes de médicaments, 2000-2001 – 2006-2007 (en milliards de dollars)

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



MODIFICATIONS LÉGISLATIVES

En 2005, le Ministère a établi le Secrétariat du régime de médicaments pour que celui-ci fasse un examen objectif du régime de médicaments de l'Ontario dans son ensemble. Le Secrétariat a terminé son examen en janvier 2006 et déterminé qu'il fallait améliorer et dynamiser le cadre de gestion du régime de médicaments par l'intégration des modifications stratégiques, législatives et réglementaires. Le cadre comporte cinq volets clés : l'établissement des prix et le remboursement des médicaments; l'accès aux médicaments; la nécessité de partenariats pour un usage plus approprié; l'innovation; le renforcement de la gestion et des activités du régime de médicaments de l'Ontario.

Les modifications apportées en conséquence à la *Loi sur le régime de médicaments de l'Ontario* et la *Loi sur l'interchangeabilité des médicaments et les honoraires de préparation* sont entrées en vigueur le 1er octobre 2006. Le Ministère s'attend à ce que ces modifications entraînent des économies, car des rabais seront accordés pour les achats en gros dans le cadre de l'Activité des programmes de médicaments, en plus d'améliorer l'accès des patients aux médicaments grâce aux nouvelles inscriptions conditionnelles et à l'examen accéléré des médicaments considérés comme des découvertes.

Les modifications législatives ont également créé le poste d'administrateur des programmes publics de médicaments de l'Ontario, qui exerce les fonctions et pouvoirs auparavant impartis au ministre de la Santé et des Soins de longue durée ou au lieutenant-gouverneur en conseil. Cette personne a maintenant pour responsabilités de désigner les produits médicamenteux interchangeables et de publier les mises à jour du Formulaire des médicaments de l'Ontario (le Formulaire), qui liste tous les produits médicamenteux et tous les prix approuvés par le gouvernement. Le Ministère s'attend à ce que cette façon de procéder accélère sensiblement la mise à jour du Formulaire.

En 2004, le Comité permanent des comptes publics a recommandé que le Ministère « recueille et analyse à intervalles réguliers les données sur les prix payés pour des médicaments comparables dans les autres provinces ». Le dernier examen a eu lieu au début de 2007, lorsque le Ministère a comparé les prix inscrits au Formulaire des 50 principaux produits médicamenteux en Ontario par dépenses totales du gouvernement à ceux de trois autres provinces (la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et le Québec). Cette comparaison a révélé que les prix payés par l'Ontario étaient généralement comparables à ceux des trois autres provinces.

MODIFICATIONS TOUCHANT LA DIRECTION DES PROGRAMMES DE MÉDICAMENTS

Après notre travail sur le terrain, plus précisément en juin 2007, les activités des programmes de médicaments ont été transférées au nouveau Bureau des programmes publics de médicaments de l'Ontario et à la nouvelle Direction de l'examen de l'admissibilité des cas individuels. Bien que les activités aient été redistribuées, le Ministère reste responsable des secteurs examinés dans le présent rapport.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification mettait l'accent sur le processus de vérification et de règlement des demandes de l'Activité des programmes de médicaments. Notre objectif était de déterminer si le Ministère avait mis en place les politiques et procédures requises pour :

- approuver, traiter et régler les demandes visant les médicaments délivrés aux bénéficiaires admissibles et inspecter les fournisseurs afin de vérifier leur conformité à la loi;
- s'assurer que les ressources affectées au processus de règlement des demandes et au processus d'inspection sont gérées dans le respect des principes d'économie, d'efficience et d'efficacité;
- mesurer et déclarer son rendement en gestion des demandes de règlement.

Comme le Ministère avait récemment révisé le Formulaire, nous ne nous sommes pas penchés sur les processus d'examen et d'approbation des médicaments et des prix à inclure dans le Formulaire.

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné et analysé les politiques et procédures pertinentes du Ministère, jeté un coup d'œil à certains de ses dossiers et interviewé des membres de son personnel à Toronto et à Kingston. Nous avons également examiné des dossiers et mené des entrevues chez un tiers fournisseur qui administrait le Programme de la quote-part pour les personnes âgées (qui fait partie du Programme de médicaments de l'Ontario) et le Programme de médicaments Trillium. Nous avons rencontré des employés de l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario afin de mieux comprendre son rôle dans l'Activité des programmes de médicaments et d'obtenir des données statistiques pertinentes. Nous avons également assisté à une vérification d'inspection effectuée par le Ministère chez un fournisseur.

Avant d'entamer nos travaux, nous avons défini les critères à appliquer pour répondre à l'objectif de la vérification. Ces critères ont été examinés et acceptés par la haute direction du Ministère.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les contrôles par sondages et autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Nous nous sommes également fiés à certains travaux connexes effectués par les Services de vérification interne du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et du ministère des Services sociaux et communautaires afin de réduire au minimum le chevauchement des tâches.

Résumé

Nous étions généralement convaincus que le Système du réseau de santé (le Réseau), géré à l'externe, traitait les demandes de règlement conformément aux exigences législatives et à la politique du Ministère. De plus, le Ministère a donné suite à la recommandation de notre vérification précédente de faire appel à la concurrence pour la gestion du Réseau, ce qui se traduira par des économies importantes pour le Programme de médicaments. Cependant, pour réduire davantage les coûts, le Ministère doit être encore plus vigilant et prendre des mesures appropriées pour se protéger contre les risques liés aux personnes non admissibles et aux tendances inhabituelles des demandes de règlement. En particulier :

- Le Programme de médicaments devait surveiller de près les pharmaciens qui étendent la couverture aux personnes désignées comme non admissibles par le Système du réseau de santé en entrant des codes de dérogation dans le système. Cependant, nous avons trouvé peu de preuves qu'une telle surveillance était assurée, même dans le cadre des inspections courantes prévues pour vérifier si l'utilisation de ces codes était justifiée. Nous avons repéré des cas où le Ministère avait payé des médicaments délivrés à des personnes désignées comme non admissibles par le système parce que les pharmaciens avaient entré des codes de dérogation. Dans un cas particulier, une pharmacie a soumis plus de 300 demandes de règlement au cours d'une période de cinq mois en entrant des codes de dérogation pour une personne qui n'était pas admissible à ce moment-là. Le Ministère a été incapable de justifier toutes les dérogations, mais il a réussi à obtenir des pharmacies qui avaient délivré les médicaments des cartes d'admissibilité temporaires appuyant la majorité des paiements. Comme il n'assure pas toujours le suivi des dérogations, le Ministère n'est pas en mesure de détecter et de réduire le risque que la couverture soit étendue à des personnes non admissibles.
- Les pharmaciens peuvent être payés pour les médicaments dont le prix dépasse celui inscrit au Formulaire en entrant un code de dérogation dans le système lorsqu'ils achètent des médicaments à un coût supérieur à celui du Formulaire. Nous avons examiné un échantillon de demandes de dérogation aux prix qui avaient été réglées en février 2007 et constaté que plus de 30 % des prix unitaires dépassaient le prix du Formulaire de plus de 100 %. Dans un cas particulier, le prix demandé dépassait le prix du Formulaire de 12 500 %, de sorte que le Ministère a payé presque 2 400 $ pour une ordonnance qui, selon le Formulaire, aurait dû coûter moins de 20 $. Dans certains cas, le Ministère a effectué des enquêtes de suivi et découvert que les prix plus élevés demandés étaient attribuables

à des erreurs de saisie des pharmacies et qu'il pouvait donc récupérer les montants excédentaires.

- Nos vérifications de 1996 et de 2001 ont permis de dégager des préoccupations importantes concernant les ressources d'inspection limitées du Ministère, le manque de planification en vue d'une utilisation efficace des inspecteurs et la portée insuffisante des inspections. Le Comité permanent des comptes publics a recommandé que le Ministère examine ses ressources en matière d'inspection d'ici la fin de 2004, puis qu'il lui présente un rapport sur les résultats de son examen et les mesures qu'il compte prendre en conséquence. Durant la vérification de 2007, nous avons constaté que les préoccupations mentionnées plus haut n'avaient pas été réglées et que l'examen recommandé par le Comité n'avait pas été fait. Depuis notre dernière vérification, l'accroissement du nombre de demandes reçues, conjugué à la réduction du nombre d'inspecteurs sur le terrain, a sensiblement affaibli la surveillance des fournisseurs. Les ressources actuelles du Ministère lui permettraient d'inspecter chaque fournisseur à peu près une fois tous les 30 ans.
- Le Ministère doit faire une utilisation plus efficace de ses ressources limitées en ciblant les fournisseurs à risque élevé de toute la province. Nous avons constaté que le Ministère n'avait pas examiné les statistiques relatives aux demandes inhabituelles, qui font ressortir les cas susceptibles d'enquête, afin de choisir les fournisseurs à inspecter. Par exemple, notre examen des données pour l'exercice 2005-2006, selon lesquelles 20 fournisseurs avaient exécuté des ordonnances pour une durée moyenne de moins de trois jours, montrait qu'un seul de ces fournisseurs avait été inspecté sur une période de plus de six ans. Ces statistiques pourraient signaler les fournisseurs qui divisent les quantités prescrites de façon à exécuter plus d'ordonnances et à facturer ainsi des frais additionnels. Conjointement avec le Ministère, nous avons sélectionné un fournisseur dont le nombre de demandes de règlement par bénéficiaire était élevé et nous avons assisté à l'inspection sur le terrain. À elle seule, cette inspection a permis de repérer des trop-payés de 270 000 $, dont plus de 240 000 $ étaient liés à des demandes de règlement de frais d'ordonnance invalides.
- Le Ministère n'a pas cherché à récupérer les franchises annuelles impayées dans le cadre du Programme de médicaments Trillium. Les franchises impayées s'élevaient à plus de 6 millions de dollars à la fin de 2005-2006, exercice durant lequel les médicaments délivrés aux quelque 19 300 ménages participant au Programme Trillium totalisaient 23 millions de dollars. Le Ministère n'a pas pu nous fournir de renseignements sur le nombre de ménages qui n'avaient pas payé toutes leurs franchises au cours des années antérieures.

Dans notre *Rapport annuel 2001*, nous exprimions des préoccupations concernant la reconduction du contrat pour le développement et la maintenance du Système du réseau de santé, que le Ministère avait négociée auprès du même fournisseur depuis 1993 sans lancer d'appel à la concurrence. Son plus récent contrat – dont la durée est de cinq ans et le coût total, de 63 millions de dollars – était censé venir à expiration en novembre 2005. Le Ministère a alors demandé puis reçu l'autorisation du Conseil de gestion de prolonger le contrat avec le même fournisseur de 24 mois supplémentaires. Au cours de cette période, il a demandé à un consultant de l'extérieur d'évaluer les exigences contractuelles. Après avoir pris connaissance des résultats de cet examen, le Ministère a décidé de fournir lui-même certains des services visés par l'ancien contrat. Il a ensuite lancé un appel d'offres concurrentiel, qui a abouti à la signature

d'un nouveau contrat avec un fournisseur différent pour une période de six ans à un coût sensiblement réduit d'environ 28 millions de dollars.

Nous avons envoyé le présent rapport au Ministère en l'invitant à y répondre. Sa réponse globale est reproduite ci-après et sa réponse à chacune des recommandations suit la recommandation visée.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère est déterminé à assurer une prestation équitable et responsable des programmes publics de médicaments pour que les bénéficiaires de l'assurance-médicaments de l'Ontario, qui comptent parmi les résidents les plus vulnérables de la province, aient accès aux médicaments et aux traitements dont ils ont besoin. Le Ministère accepte généralement les recommandations du vérificateur général et il prendra des mesures pour y donner suite.

Constatations détaillées de la vérification

ADMISSIBILITÉ À L'ASSURANCE-MÉDICAMENTS

Le Programme de médicaments de l'Ontario (le Programme) prend en charge la plus grande partie du coût de plus de 3 100 produits médicamenteux inscrits au Formulaire des médicaments de l'Ontario (le Formulaire). La majorité de ces produits médicamenteux sont des médicaments sur ordonnance; certains produits nutritionnels et produits réactifs pour diabétiques sont aussi couverts. Le Formulaire indique le prix que le Ministère paye pour chaque produit médicamenteux et que les fabricants ont accepté. Sont admissibles à l'assurance-médicaments les résidents de l'Ontario qui sont titulaires d'une carte Santé valide et qui appartiennent à l'une des catégories admissibles.

Pour avoir droit à l'assurance-médicaments, les bénéficiaires admissibles peuvent avoir à payer une partie des coûts de leurs médicaments sur ordonnance, sous forme de quotes-parts et de franchises, pour chaque année de prestations. L'année de prestations s'étend du 1er août au 31 juillet de l'année suivante. Les catégories de personnes admissibles à l'assurance-médicaments ainsi que les franchises et quotes-parts correspondantes sont indiquées à la Figure 3 ci-après.

Figure 3 : Catégories d'admissibilité, franchises et quotes-parts, par programme de médicaments, en 2006-2007

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Catégorie de personnes admissibles à l'assurance-médicaments	Franchise(s) ($)	Quotes-parts ($)
Personne âgée de 65 ans ou plus		
personne âgée seule ayant un revenu supérieur à 16 018 $	100	6,11[1]/2,83[2]
couple âgé ayant un revenu supérieur à 24 175 $	100 par personne	6,11[1]/2,83[2]
personne âgée seule ayant un revenu inférieur à 16 018 $	–	2
couple âgé ayant un revenu inférieur à 24 175 $	–	2
Autres		
résident d'un foyer de soins de longue durée	–	2
résident d'un foyer de soins spéciaux	–	2
bénéficiaire de services professionnels dans le cadre du Programme de soins à domicile	–	2
bénéficiaire de prestations du programme Ontario au travail ou du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées	–	2

1. pharmacie de détail
2. pharmacie d'hôpital

Admissibilité à la quote-part pour les personnes âgées

Toute personne qui atteint l'âge de 65 ans est automatiquement admissible à l'assurance-médicaments à titre de personne âgée « à revenu élevé ». En 2005-2006, 1,1 million de personnes âgées à revenu élevé ont reçu des prestations pharmaceutiques de 1,4 milliard de dollars. Pour être admissibles au programme de la quote-part, les personnes âgées « à faible revenu » doivent présenter une demande accompagnée d'une documentation appropriée à l'appui, par exemple un avis de cotisation de l'Agence du revenu du Canada (ARC). En 2005-2006, 341 000 personnes âgées à faible revenu ont reçu des prestations pharmaceutiques de 627 millions de dollars. Les personnes jugées admissibles à la quote-part n'ont pas besoin de soumettre des demandes annuelles; elles sont toutefois tenues d'aviser le Ministère de toute augmentation de leur revenu durant leur participation au programme. En avril 2005, le Ministère a conclu une entente avec l'ARC qui lui permet de vérifier le niveau de revenu annuel des personnes âgées grâce à un lien électronique. Nous avons noté, au moment de notre vérification, qu'un tel lien était en place pour le processus de vérification du revenu du Programme de médicaments Trillium, mais qu'il n'y avait pas encore de lien pour le programme de quote-part.

Données concernant les bénéficiaires de l'aide sociale admissibles

En 2006-2007, le Ministère a déclaré que 585 000 bénéficiaires de l'aide sociale avaient reçu pour 742 millions de dollars de prestations pharmaceutiques. Chaque jour, le Programme reçoit des données du ministère des Services sociaux et communautaires (MSSC) sur les bénéficiaires admissibles du programme Ontario au travail et du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées. Les données concernant les personnes qui ont commencé à toucher des prestations d'aide sociale ou dont les prestations ont été suspendues sont fournies par le biais d'une interface automatique qui est téléchargée dans le Système du réseau de santé (le Réseau). De plus, les données du Réseau sont confrontées chaque mois à la base de données du MSSC, et les écarts font l'objet d'un suivi par le Ministère.

Le MSSC remet chaque mois aux bénéficiaires de l'aide sociale une carte d'assurance-médicaments générée par le système ou produite à la main. Même si le système ne reconnaît pas les personnes qui présentent une carte d'assurance-médicaments valide, les pharmaciens peuvent leur accorder l'admissibilité temporaire en entrant un code de dérogation dans le système. En 2006-2007, 155 000 dérogations aux critères d'admissibilité ont été autorisées, et 518 000 demandes de règlement ont été soumises et réglées. Nous avons sélectionné un échantillon de bénéficiaires à qui des pharmaciens avaient accordé des dérogations et qui avaient reçu des prestations pour un nombre considérable de demandes. Nous avons vérifié cet échantillon auprès du MSSC afin de déterminer si ces personnes étaient réellement admissibles à des prestations d'aide sociale en 2006-2007. Les données du MSSC indiquaient que certains bénéficiaires de dérogations avaient reçu des prestations d'assurance-médicaments alors qu'ils n'y étaient apparemment pas admissibles. Dans un cas particulier, une pharmacie a utilisé les codes de dérogation pour soumettre plus de 300 demandes sur une période de cinq mois pour une personne qui n'était pas admissible à l'assurance-médicaments à ce moment-là. (Voir la section Inspections et vérifications plus loin dans le rapport.)

Dans un rapport datant de mars 2007, les services de vérification interne du MSSC soulevaient des préoccupations semblables concernant les dérogations des pharmaciens. Le personnel du MSSC n'était toutefois pas habilité à inspecter physiquement les pharmacies. Ce pouvoir est conféré

à l'unité d'inspection de la Direction. Bien que tous les coûts des médicaments délivrés aux bénéficiaires de l'aide sociale soient pris en charge par le MSSC, c'est au personnel d'inspection des programmes de médicaments qu'il incombe de faire les vérifications nécessaires. Le manuel des politiques et procédures de l'unité d'inspection exige expressément du personnel qu'il surveille de près l'utilisation des codes de dérogation. Nous avons trouvé peu de preuves que les inspecteurs avaient examiné les dérogations aux critères d'admissibilité que nous avons repérées. Lorsque nous avons porté ces cas à son attention, le personnel des programmes a mené une enquête de suivi et constaté que la plupart des dérogations étaient appuyées par des cartes d'admissibilité délivrées manuellement. Comme il est noté plus haut, ces dérogations étaient rarement vérifiées par les inspecteurs des programmes. Nous étions préoccupés par le fait que, malgré l'obligation du personnel d'inspection de vérifier les dérogations aux critères d'admissibilité dans le cadre des vérifications courantes, il y avait peu de preuves indiquant que cela avait été fait dans plus de 80 % des dossiers de vérification examinés.

Comme le Ministère ne surveille pas systématiquement les dérogations, il n'est pas en mesure de détecter et de réduire le risque que des personnes non admissibles reçoivent des prestations d'assurance-médicaments.

Admissibilité des résidents des foyers de soins de longue durée

En 2006-2007, 99 800 bénéficiaires des programmes résidant dans des foyers de soins de longue durée ont reçu pour 295 millions de dollars de prestations pharmaceutiques. Les responsables du Programme n'obtiennent pas auprès de sources telles que les foyers de soins de longue durée ou le Programme des soins de longue durée du Ministère les renseignements dont ils auraient besoin pour vérifier l'admissibilité des résidents à l'assurance-médicaments. Le personnel d'inspection du Programme a d'ailleurs indiqué qu'il n'était pas autorisé à vérifier les dossiers des foyers de soins de longue durée. Il compte plutôt sur les pharmacies qui présentent des demandes de règlement pour les médicaments délivrés aux résidents des foyers de soins de longue durée en entrant le numéro d'identification d'un foyer actif.

L'absence de vérification indépendante pourrait entraîner la soumission de demandes de règlement pour des personnes non admissibles. En fait, notre examen des avis disciplinaires de l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario a révélé qu'un certain nombre de pharmaciens étaient surveillés parce qu'ils continuaient de soumettre des demandes de règlement pour des médicaments délivrés à des bénéficiaires qui étaient décédés ou qui n'habitaient plus dans un foyer de soins de longue durée.

RECOMMANDATION 1

Pour que seules les personnes admissibles touchent ou continuent de toucher des prestations d'assurance-médicaments, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) doit s'assurer que :

- les niveaux de revenu des personnes âgées qui ont droit à la quote-part sont appuyés par une documentation appropriée ou par des moyens électroniques, tels que le lien avec les données sur le revenu de l'Agence du revenu du Canada;
- les codes de dérogation à l'admissibilité utilisés par les pharmaciens sont appliqués et appuyés de façon appropriée;
- l'utilisation des codes de dérogation est surveillée et les taux de dérogation anormalement élevés font l'objet d'enquêtes;
- l'admissibilité continue des résidents des foyers de soins de longue durée est confirmée indépendamment par l'information obtenue auprès des foyers mêmes ou du Programme des soins de longue durée du Ministère.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En 2005, le Ministère a commencé la mise en œuvre par étapes d'un lien automatisé de vérification du revenu avec la base de données de l'Agence du revenu du Canada (ARC). La première priorité a été accordée au Programme de médicaments Trillium, dont les franchises sont plus élevées et qui présente donc un plus grand risque que les autres programmes. Le développement des systèmes n'est pas encore terminé. Une fois que les systèmes auront été mis au point, le Ministère introduira un processus pour le Programme de la quote-part pour les personnes âgées. Il a toujours été nécessaire pour les personnes âgées qui présentent une demande au titre de ce programme de fournir une preuve de revenu sur papier, par exemple un avis de cotisation de l'ARC.

Le Ministère continuera de veiller à ce que les codes de dérogation soient utilisés de façon appropriée et il examinera et documentera leur utilisation de façon cohérente dans le cadre des vérifications courantes.

Le Ministère identifiera les différents moyens de vérifier les demandes soumises par les résidents des foyers de soins de longue durée.

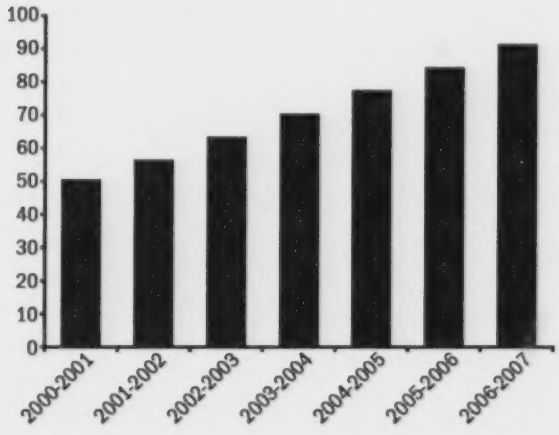
TRAITEMENT DES DEMANDES

Le Système du réseau de santé (le Réseau) est un système en ligne et en temps réel qui relie les fournisseurs de tout l'Ontario directement au Ministère pour le traitement et le règlement des demandes. Le Réseau traite les demandes 24 heures sur 24, 7 jours sur 7. Il fournit aussi des renseignements par courriel sur les modifications apportées aux prestations pharmaceutiques et aux programmes, ainsi que des informations sur les paiements aux fournisseurs.

Comme le montre la Figure 4, le Réseau a traité plus de 90 millions de demandes en 2006-2007 – ce

Figure 4 : Nombre total de demandes (en millions), 2000-2001 – 2006-2007

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



qui représente une augmentation de plus de 80 % par rapport à l'exercice 2000-2001. Environ 99 % de ces demandes avaient été présentées en ligne par les fournisseurs. Le reste comprenait les demandes sur papier et les reçus d'ordonnance soumis pour remboursement.

Traitement électronique des demandes

Le Réseau exécute automatiquement une série de processus, dont l'évaluation de l'admissibilité, la validation des données figurant dans les demandes, le calcul de la quote-part du bénéficiaire, de la franchise et de la proportion des coûts prise en charge par le Programme, ainsi que la diffusion de renseignements ou de messages d'avertissement aux fournisseurs.

Nous avons procédé à des essais et constaté que le Réseau traitait généralement les demandes conformément aux exigences législatives et à la politique du Ministère, avec quelques exceptions :

- La *Loi sur le régime de médicaments de l'Ontario* limite la quantité de médicaments que les bénéficiaires du programme Ontario au travail peuvent recevoir en même temps à ce qui est nécessaire pour une série de traitements de

35 jours. Nous avons constaté durant notre vérification que la direction du Programme avait décidé de porter cette limite à un maximum de 100 jours lorsque le bénéficiaire du programme Ontario au travail était également admissible à un autre programme tel que Trillium. Cette décision n'entraîne probablement pas de coûts additionnels pour les contribuables, mais elle n'est pas conforme à la limite de 35 jours prescrite par la loi pour les bénéficiaires du programme Ontario au travail.

- En juillet 2003, par suite d'une modification réglementaire, le Réseau a été reprogrammé de façon à accroître les frais d'ordonnance permis pour les pharmacies d'hôpitaux. Cette modification a fait augmenter le montant de la quote-part pour les bénéficiaires, qui aurait dû rester inchangé. Ce n'est qu'en octobre 2006, soit trois ans plus tard, que le Programme a repéré et corrigé cette erreur. Nous avons estimé à environ 400 000 $ sur trois ans le montant que les bénéficiaires ont dû payer en trop en conséquence de cette erreur.
- Le montant des frais d'ordonnance que le Programme paye aux pharmacies d'hôpitaux est spécifié par règlement. Avant octobre 2006, il équivalait à environ la moitié du montant payé aux pharmacies de détail. Certaines personnes choisissaient de payer leurs propres ordonnances puis de présenter les reçus au Programme pour remboursement. Nous avons constaté que lorsque ces ordonnances étaient exécutées par une pharmacie d'hôpital, le Réseau payait les frais d'ordonnance au détail plutôt que le taux plus faible prévu dans la loi. Nous avons noté que le règlement avait été modifié en octobre 2006 et que les pharmacies d'hôpitaux et de détail recevaient maintenant les mêmes frais d'ordonnance maximums. Cependant, si les frais d'ordonnance devaient diverger de nouveau dans l'avenir, le Réseau continuerait d'appliquer les frais d'ordonnance en vigueur pour les pharmacies de détail au remboursement des ordonnances exécutées par des pharmacies d'hôpitaux.

Nous avons également contacté l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario pour obtenir une liste des pharmacies qui avaient fermé leurs portes en 2006. Plus de la moitié des pharmacies examinées qui figuraient sur cette liste étaient encore inscrites comme ouvertes dans la base de données du Réseau.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer que toutes les demandes sont traitées de façon exacte et complète et conformément aux exigences de la loi et des politiques, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- effectuer des évaluations ou des essais périodiques du Système du réseau de santé (le Réseau) afin de repérer les problèmes de non-conformité, en veillant particulièrement à ce que le Réseau soit mis à jour de façon à tenir compte des modifications aux programmes;
- obtenir des renseignements périodiques sur les pharmacies qui ferment leurs portes auprès de l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario afin de mettre à jour la base de données du Réseau.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est en train d'examiner les règles de traitement du Système du réseau de santé (le Réseau), particulièrement celles qui concernent le règlement des demandes présentées par des clients du programme Ontario au travail.

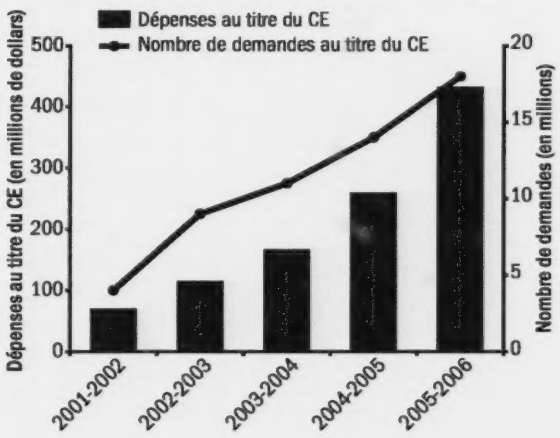
Les nouvelles ententes sur le réseau d'accueil de l'acquéreur mises en œuvre en juin et juillet 2007 exigent que le Ministère soit avisé de tout changement relatif à une pharmacie reliée au réseau. Le Ministère appliquera les

dispositions des ententes pour s'assurer d'être promptement informé de ces changements.

Le Ministère vérifie la licence de la pharmacie auprès de l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario (OPO) lorsque celle-ci s'inscrit au Programme de médicaments de l'Ontario afin d'ouvrir un compte de facturation. L'OPO avait l'habitude d'envoyer un rapport de mise à jour au Ministère sur les changements touchant les pharmacies agréées, mais il a cessé cette pratique parce que le Ministère était le seul utilisateur du rapport. Le Ministère examinera la possibilité de recevoir de nouveau des mises à jour régulières de l'OPO.

Figure 5 : Total des demandes et des dépenses au titre du coût pour l'exploitant (CE), 2001-2002 – 2005-2006

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



Paiements au titre du coût pour l'exploitant

Bien que les médicaments doivent être vendus au prix du Formulaire, la *Loi sur le régime de médicaments de l'Ontario* permet la présentation et le règlement des demandes au coût d'acquisition du produit médicamenteux majoré de 10 % (8 % depuis avril 2007), si ce coût dépasse le prix du Formulaire. Ces demandes « au titre du coût pour l'exploitant » (d'un établissement délivrant des médicaments) sont traitées en ligne par la voie du Réseau, lorsque le pharmacien entre un code de dérogation au prix dans le système.

Les statistiques du Ministère révèlent que les demandes au titre du coût pour l'exploitant et les dépenses connexes – c'est-à-dire les cas dans lesquels les prix payés par les fournisseurs dépassaient les prix publiés dans le Formulaire – ont connu une augmentation substantielle au cours des cinq dernières années (voir la Figure 5). En effet, les dépenses au titre du coût pour l'exploitant sont passées de 67,8 millions de dollars en 2001-2002 à 431 millions en 2005-2006, soit une hausse de plus de 500 %.

Nous avons examiné un échantillon de demandes au titre du coût pour l'exploitant réglées en février 2007 et constaté que plus de 30 % des prix unitaires dépassaient les prix correspondants du Formulaire de plus de 100 %. Lorsque nous avons fait part de nos observations au Ministère, la direction des programmes a indiqué que la plupart des demandes au titre du coût pour l'exploitant étaient attribuables aux fabricants de produits médicamenteux dont les prix sur le marché dépassaient les prix du Formulaire. Dans un cas particulier, le prix demandé dépassait de plus de 12 500 % le prix du Formulaire, de sorte que le Ministère a payé presque 2 400 $ pour des médicaments qui, selon le Formulaire, auraient dû coûter moins de 20 $. Dans certains cas, le Ministère a mené des enquêtes de suivi et constaté que les prix plus élevés étaient dus à des erreurs de saisie des pharmacies. La direction des programmes a indiqué qu'elle poursuivrait les pharmacies en question afin de récupérer les trop-payés.

Le Ministère a indiqué que, lorsque les fabricants de produits médicamenteux ne se conformaient pas aux prix du Formulaire, il pouvait prendre l'une des mesures suivantes : radier le produit médicamenteux du Formulaire; refuser d'examiner tout autre produit soumis par le fabricant; demander au fabricant de

rembourser les trop-payés. Nos discussions avec le personnel du Ministère révélaient toutefois que le Ministère n'avait pris aucune des mesures susmentionnées. Bien que cela n'entre pas dans la portée de notre vérification, nous avons appris que le Secrétariat du régime de médicaments était en train d'examiner le processus d'établissement des prix des produits figurant au Formulaire par rapport aux paiements au titre du coût pour l'exploitant.

Des modifications législatives entrées en vigueur le 1er octobre 2006 limitent l'utilisation des codes d'intervention au titre du coût pour l'exploitant dans le traitement des demandes. Afin de prévoir une période de transition raisonnable, le Ministère a décidé de continuer de payer toutes les demandes au titre du coût pour l'exploitant jusqu'au 1er mars 2007. Après notre vérification, nous avons été informés qu'en juin 2007, le Ministère avait mis en œuvre un processus selon lequel le code d'intervention au titre du coût pour l'exploitant ne serait pas accepté pour le traitement des demandes relatives à des médicaments génériques. Nous croyons comprendre que le Ministère songe à faire de même pour les médicaments de marque.

RECOMMANDATION 3

Pour que les prix demandés qui dépassent les prix du Formulaire ne soient payés que dans les circonstances appropriées, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- surveiller périodiquement les demandes présentées par des pharmacies où les coûts du fabricant dépassent les prix du Formulaire afin d'en confirmer l'exactitude et de vérifier si les demandes sont appuyées par les factures du fabricant;
- prendre des mesures pour récupérer les trop-payés lorsqu'il est déterminé que les demandes sont invalides ou incorrectes et que les fabricants de produits médicamenteux ne se conforment pas aux prix du Formulaire.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a reconnu le problème de la non-conformité aux prix du Formulaire et, dans le cadre des initiatives liées à la *Loi de 2006 sur un régime de médicaments transparent pour les patients*, les règlements ont été modifiés de manière à limiter les demandes au titre du coût pour l'exploitant. Le Ministère a instauré des processus pour empêcher l'utilisation du code d'intervention au titre du coût pour l'exploitant dans le cas des produits interchangeables (génériques) et il est en train de bloquer l'utilisation de ce code pour les produits à fournisseur unique (produits de marque) lorsque des accords de prix ont été conclus et qu'il n'existe pas de produits interchangeables équivalents. Ces demandes sont examinées dans le cadre des inspections courantes et les trop-payés peuvent être récupérés, le cas échéant. Le Ministère a récemment examiné les produits inscrits au Formulaire pour s'assurer que l'information était exacte et à jour, et les produits abandonnés ont été rayés de la liste.

Traitement manuel des demandes sur papier et des reçus pour remboursement

Dans certains cas, les pharmaciens doivent soumettre des demandes sur papier pour traitement, par exemple, lorsque l'ordonnance a été délivrée plus de sept jours auparavant, que le montant total est égal ou supérieur à 10 000 $, ou qu'il a fallu plus de 99 minutes pour préparer le médicament.

Dans le cadre de notre examen des contrôles applicables aux demandes traitées manuellement, nous avons prélevé un échantillon de demandes manuelles récentes et constaté que plus de 10 % d'entre elles contenaient des erreurs de saisie. Ces erreurs incluaient des frais d'ordonnance incorrects ou entrés dans le mauvais champ, des montants

incorrects demandés pour les médicaments et la non-inclusion des paiements versés par des sociétés d'assurance privées. Comme les demandes traitées manuellement concernent généralement de fortes sommes, un traitement incorrect peut entraîner des coûts importants pour le Programme. Par exemple, parmi les erreurs décrites plus haut, nous avons noté ce qui suit :

- Un paiement de 1 500 $ a été entré comme 15 000 $, de sorte que le Programme a payé 13 500 $ de trop;
- Un paiement d'une assurance privée n'a pas été inclus dans le calcul du montant final de la demande, de sorte que le Programme a payé 5 000 $ de trop.

Comme il n'y avait pas de processus d'assurance de la qualité en place dans les cas susmentionnés, le personnel du Programme n'a pris conscience de ces trop-payés qu'au moment où nous les avons portés à son attention. Il a indiqué qu'il essaierait de les récupérer.

RECOMMANDATION 4

Pour que toutes les demandes manuelles soient valides et traitées avec exactitude conformément aux exigences des lois et des politiques, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit soumettre celles-ci à des examens périodiques d'assurance de la qualité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a instauré un processus d'assurance de la qualité qui lui a permis de réduire les erreurs dans le traitement manuel des demandes sur papier. Il procédera à des examens périodiques afin d'assurer l'intégrité continue des données. Le processus d'assurance de la qualité sera ajusté en conséquence.

Dans les cas susmentionnés, les demandes ont été corrigées et les trop-payés ont été récupérés.

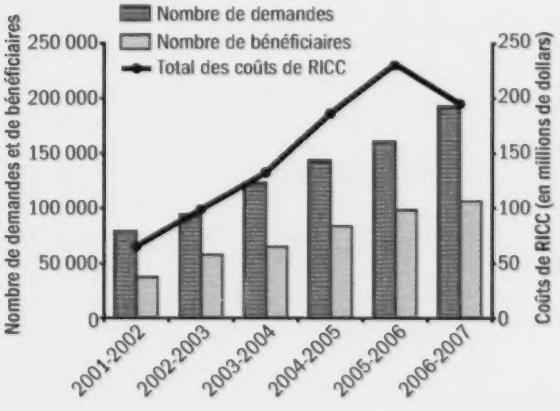
REVUE INDIVIDUELLE DES CAS CLINIQUES

Le processus de revue individuelle des cas cliniques (RICC) permet aux médecins de présenter des demandes de financement au nom de leurs patients admissibles au Programme pour des médicaments qui ne figurent généralement pas au Formulaire. Chaque demande présentée est évaluée séparément par la Section de la RICC, qui compte une quarantaine d'employés à temps plein. Ce processus d'autorisation spéciale a été mis en place pour que les patients aient accès aux médicaments dans des circonstances exceptionnelles lorsque les produits du Formulaire sont inefficaces ou mal tolérés, ou qu'aucun produit de rechange n'est inscrit au Formulaire. Les types de produits demandés comprenaient notamment des anticancéreux, des médicaments hématologiques et des hypoglycémiants oraux.

Les statistiques du Ministère révèlent une augmentation substantielle du nombre de demandes de RICC depuis notre dernière vérification, qui est passé de 84 000 en 2001-2002 à environ 190 000 en 2006-2007 (voir la Figure 6). Cette période a également connu une hausse correspondante du total payé en règlement des demandes de RICC, qui est passé de 65 millions de dollars en 2001-2002

Figure 6 : Nombre de demandes de RICC et de bénéficiaires et total des coûts de RICC, 2001-2002 – 2006-2007

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



à 195 millions de dollars en 2006-2007. La croissance marquée du nombre de demandes de RICC au cours des six dernières années montre que ce processus, qui était censé traiter les cas exceptionnels, est devenu un moyen courant et exigeant en main-d'œuvre de financer les médicaments qui ne figurent pas au Formulaire.

Conscient de cette augmentation notable, le Ministère a introduit des modifications législatives en 2006 et ajouté la catégorie des inscriptions conditionnelles au Formulaire pour que les patients aient accès à des produits médicamenteux, nouveaux ou existants, dans des conditions précises. Durant la période visée par notre vérification, le Ministère a conclu des ententes de partenariat avec des fabricants de produits médicamenteux et approuvé neuf catégories de médicaments à demande élevée, représentant 33 produits médicamenteux dont beaucoup entrent dans la catégorie des inscriptions conditionnelles, pour inclusion au Formulaire. Nous avons prélevé un échantillon de ces produits et comparé les prix inscrits au Formulaire aux prix sur le marché avant l'inclusion des produits dans le Formulaire. Nous avons constaté que les prix du Formulaire étaient égaux ou inférieurs aux prix payés avant l'inscription des produits.

Le Ministère a estimé que l'inclusion de ces produits dans le Formulaire entraînerait une baisse d'environ 40 000 demandes de RICC par année. Il a toutefois été incapable de fournir un nombre exact parce que le système d'information actuel, même s'il peut assurer le suivi des produits à demande élevée, n'indique pas le problème médical traité par un produit particulier. Comme le Formulaire précise les problèmes médicaux pour lesquels un médicament particulier peut être prescrit, le Ministère devrait suivre les demandes de RICC par type de diagnostic afin de déterminer de façon plus efficace combien de demandes de ce genre il pourrait éliminer en incluant certains produits à demande élevée dans le Formulaire. Comme chaque demande de RICC est évaluée séparément, une baisse additionnelle des demandes pourrait se traduire par des économies substantielles pour le Ministère et moins de formules à remplir pour les médecins prescripteurs.

RECOMMANDATION 5

Pour déterminer de façon plus efficace les produits à demande élevée à inclure dans le Formulaire, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit envisager de surveiller les produits approuvés par revue individuelle des cas cliniques selon le type de diagnostic et le nombre correspondant de demandes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère utilise les données sur les volumes et les coûts pour repérer les produits à demande élevée – qui sont soumis au processus de revue individuelle des cas cliniques – à inclure dans le Formulaire. Ces renseignements font l'objet d'un suivi. Les renseignements diagnostiques sont moins importants pour l'analyse.

PROGRAMME DE MÉDICAMENTS TRILLIUM

Le Programme de médicaments Trillium (Trillium), introduit en 1995, offre une aide financière aux particuliers et aux familles non admissibles au Programme de médicaments de l'Ontario qui ont des coûts de médicaments élevés comparativement à leur revenu. La période de prestations de Trillium s'étend du 1er août au 31 juillet de l'année suivante. Les bénéficiaires doivent payer une franchise annuelle par versements trimestriels. Le montant de la franchise, déterminé en fonction du nombre de membres et du revenu net du ménage, équivaut généralement à environ 4 % du revenu net total. Après avoir réglé la franchise trimestrielle, les

ménages paient seulement 2 $ par ordonnance. Toute franchise impayée au cours d'un trimestre donné est ajoutée à la franchise du trimestre suivant. Les coûts de Trillium, qui s'élevaient à 77 millions de dollars au moment de notre dernière vérification en 2000-2001, sont passés à 234 millions en 2006-2007.

En 2006, l'Agence du revenu du Canada a commencé à transmettre des renseignements sur le revenu par voie électronique au Ministère pour qu'il puisse calculer le montant des franchises individuelles. Les particuliers peuvent consentir au transfert électronique des renseignements sur leur revenu. Ceux qui n'accordent pas ce consentement doivent quand même fournir une preuve de revenu acceptable chaque année.

Nous avons examiné le Programme de médicaments Trillium et constaté ce qui suit :

- Plus de 20 % des demandes examinées n'étaient pas accompagnées par une preuve de revenu acceptable et rien n'indiquait que le Ministère ou le tiers fournisseur avait cherché à obtenir la documentation requise.
- Dans notre *Rapport annuel 2001*, nous avions noté que le Ministère n'avait pas cherché à récupérer les franchises trimestrielles non réglées à la fin de l'année de prestations. Les franchises impayées ne faisaient l'objet d'aucun suivi et elles n'étaient pas reportées au premier trimestre de l'année de prestations suivante. Durant la vérification de 2007, nous avons constaté que le Ministère ne cherchait toujours pas à récupérer les franchises trimestrielles non réglées à la fin de l'année de prestations. Le Ministère ne pouvait pas non plus nous dire combien des 19 300 ménages qui participaient au Programme Trillium et dont les franchises impayées totalisaient 6,1 millions de dollars n'avaient pas payé toutes leurs franchises dans les années antérieures. Ces ménages ont reçu 22,9 millions de dollars en prestations pharmaceutiques en 2005-2006.
- Le Ministère n'avait pas examiné la possibilité de récupérer les montants impayés au cours des années antérieures.

Notre examen des franchises impayées de Trillium au cours de la période écoulée depuis notre dernière vérification en 2000-2001 révèle que les franchises impayées ont augmenté de plus de 700 % tandis que les prestations pharmaceutiques versées aux ménages ayant des franchises impayées ont connu une hausse de 520 % (voir la Figure 7).

En réponse aux constatations de notre vérification de 2000-2001, le Ministère a indiqué qu'il étudierait les façons possibles de réduire ou d'éliminer les paiements insuffisants et de récupérer la fraction non réglée des franchises. Cependant, le Ministère n'a pas encore établi de politique prévoyant le

Figure 7 : Dépenses liées aux demandes des ménages ayant des franchises impayées, 2000-2001 – 2005-2006

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

	Ménages ayant des franchises impayées (en milliers)	Franchises impayées (en millions de dollars)	Prestations pharmaceutiques reçues par ces ménages (en millions de dollars)
2000-2001	5,0	0,75	3,7
2001-2002	7,8	1,45	7,5
2002-2003	8,9	1,75	9,0
2003-2004	9,4	1,96	10,4
2004-2005	14,1	4,00	15,2
2005-2006	19,3	6,10	22,9
Hausse totale, 2000-2001 – 2005-2006 (%)	**286**	**713**	**519**

suivi et la récupération des franchises impayées de Trillium à la fin de l'année de prestations.

RECOMMANDATION 6

Pour que le Programme de médicaments Trillium soit administré conformément aux exigences législatives, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- veiller à ce que les ménages fournissent des preuves de revenu acceptables;
- élaborer et mettre en œuvre les politiques et procédures requises pour que les franchises impayées lui soient versées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les données sur le revenu fournies par l'Agence du revenu du Canada (ARC) sont utilisées dans le traitement des demandes du Programme Trillium. Lorsque les particuliers visés y consentent, l'ARC assure la transmission électronique des données avec un taux de succès de 96,5 %. Environ 85 % des participants du Programme Trillium consentent à ce transfert.

Le Ministère est en train d'étudier les options législatives, stratégiques et opérationnelles pour le recouvrement des franchises impayées. La législation actuelle ne lui confère pas le pouvoir de reporter les franchises impayées à l'année suivante (la période d'admissibilité au Programme Trillium prend fin le 31 juillet de chaque année).

PROGRAMME DE MÉDICAMENTS SPÉCIAUX

Le Programme de médicaments spéciaux prend intégralement en charge le coût de certains médicaments utilisés en consultations externes pour le traitement des 12 maladies ou affections désignées dans les règlements pris en application de la *Loi sur l'assurance-santé* de l'Ontario, dont le VIH, la néphropathie au stade terminal, les troubles de croissance et la schizophrénie. Les bénéficiaires admissibles ne paient ni franchise ni quote-part pour les médicaments obtenus dans le cadre de ce programme. Sont admissibles les résidents de l'Ontario titulaires d'une carte Santé valide qui souffrent d'une des maladies ou conditions couvertes par le programme, qui répondent aux critères cliniques établis et qui ont obtenu d'un établissement désigné, généralement un hôpital, l'autorisation de se procurer un produit médicamenteux particulier.

Les dépenses du Programme s'établissaient à 154 millions de dollars en 2006-2007, soit une augmentation de plus de 40 % par rapport aux 107 millions de dollars dépensés en 2000-2001, année de notre dernière vérification. La hausse enregistrée sur cette période était principalement attribuable à la levée en 2002 du gel, imposé neuf ans plus tôt, de l'ajout de nouveaux médicaments au Programme de médicaments spéciaux.

Traitement et surveillance des demandes visant des médicaments spéciaux

Les hôpitaux soumettent généralement des demandes mensuelles au Ministère afin de se faire rembourser le coût des médicaments spéciaux utilisés pour traiter les bénéficiaires admissibles. Les prix des médicaments payés aux fabricants par les hôpitaux sont soit les prix du marché, soit les prix contractuels négociés entre les fabricants de produits médicamenteux et le Ministère.

Nous avons prélevé un échantillon de demandes soumises par des hôpitaux afin de vérifier si les prix payés étaient égaux ou inférieurs aux prix contractuels maximums négociés par le Ministère. Dans la moitié des cas, les factures des fabricants étaient jointes à la demande et nous étions généralement convaincus que les prix payés étaient conformes aux prix contractuels.

Dans l'autre moitié, cependant, les hôpitaux avaient soumis des rapports générés à l'interne au lieu de fournir les factures des fabricants. Notre examen de ces demandes et des rapports internes des hôpitaux a révélé ce qui suit :

- Les demandes soumises par deux des six grands hôpitaux ne contenaient pas des détails suffisants – comme les quantités achetées ou le prix unitaire payé – pour permettre la comparaison avec les prix contractuels correspondants. Rien n'indiquait par ailleurs que le Ministère avait obtenu les détails nécessaires pour vérifier les prix payés par rapport aux prix contractuels maximums en vigueur. Ces demandes représentaient environ le tiers des demandes que nous avons examinées.
- Dans les deux tiers restants, comme il n'y avait généralement pas de contrats stipulant les prix négociés, il était impossible de vérifier les détails indiqués dans les rapports internes des hôpitaux. Dans le cas des produits non couverts par contrat, nous avons remarqué que le prix d'un médicament particulier avait augmenté de 25 % en trois mois et qu'un hôpital avait payé 40 % de plus pour un médicament que le prix payé par un autre hôpital trois mois plus tôt. Dans un cas où des prix contractuels étaient en place, nous avons constaté que les prix unitaires payés dépassaient les prix contractuels de 15 %. Comme les responsables du Programme de médicaments spéciaux n'ont pas analysé les demandes soumises par les hôpitaux, il était impossible de déterminer si les prix plus élevés étaient raisonnables.

Rien n'indiquait que le Ministère avait demandé de plus amples détails afin de justifier les prix demandés ou de vérifier l'exactitude et la validité de l'information soumise par les hôpitaux.

Nous avons également noté qu'on utilisait deux formules différentes pour calculer les montants à rembourser aux hôpitaux. Certaines demandes étaient remboursées en fonction des médicaments spéciaux achetés tandis que, dans d'autres cas, le remboursement dépendait de l'utilisation effective des médicaments spéciaux par les patients externes. Comme la plupart des produits ont une date de péremption, on pourrait s'attendre à ce que les remboursements basés sur l'utilisation effective des médicaments encouragent les hôpitaux à mieux contrôler et gérer leurs stocks de médicaments. Au moment de notre vérification, cependant, le Ministère n'avait pas déterminé quelle méthode de remboursement favoriserait de meilleures pratiques de gestion des stocks et lui permettrait ainsi de réaliser des économies.

RECOMMANDATION 7

Afin de réduire au minimum le coût des médicaments spéciaux utilisés, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- élaborer et mettre en œuvre des politiques et procédures appropriées et cohérentes concernant le Programme de médicaments spéciaux qui précisent les renseignements requis à l'appui des demandes, dont les quantités achetées et les prix unitaires payés, ainsi que la méthode de remboursement acceptable;
- envisager de conclure d'autres contrats avec des sociétés pharmaceutiques afin d'obtenir de meilleurs prix pour les médicaments spéciaux;
- envisager des examens périodiques des documents justificatifs des hôpitaux afin de vérifier l'exactitude et la validité des montants demandés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'emploie à élaborer des politiques et procédures cohérentes pour le Programme de médicaments spéciaux. Un processus a été engagé avec les hôpitaux afin de normaliser

les pratiques de facturation. Les contrats, qui ressemblent aux ententes conclues avec les fabricants afin d'établir les prix des produits inscrits au Formulaire, pourraient constituer un modèle convenable permettant au Programme de médicaments spéciaux de contrôler les prix des produits qu'il finance.

INSPECTIONS ET VÉRIFICATIONS

Les principaux objectifs de l'unité d'inspection sont de coordonner et d'appuyer la vérification après paiement, à l'échelle de la province, des comptes des pharmaciens, des propharmaciens et d'autres fournisseurs qui servent les personnes admissibles aux prestations pharmaceutiques et de veiller à ce que les demandes soumises au programme et payées par lui soient conformes à la législation et au manuel des politiques et procédures d'inspection du Ministère. Les trop-payés repérés lors des vérifications d'inspection seront récupérés. En 2005-2006, l'unité d'inspection a effectué environ 110 vérifications d'inspection sur le terrain et repéré plus de 1 million de dollars en trop-payés recouvrables.

Nos vérifications de 1996 et de 2001 soulevaient d'importantes préoccupations concernant le manque de ressources d'inspection ministérielles, l'absence de plans prévoyant une utilisation efficiente des ressources limitées et la portée insuffisante des inspections.

Durant la vérification de 2007, nous avons constaté que nos préoccupations antérieures touchant les inspections n'avaient pas encore été réglées, comme il est noté dans les sections qui suivent.

Ressources en matière d'inspection et portée des inspections

Dans notre *Rapport annuel 2001*, nous exprimions des préoccupations au sujet des ressources d'inspection limitées du Ministère; celui-ci a répondu qu'il examinerait les ressources en place pour inspecter les pharmacies. Le Comité permanent des comptes publics a également recommandé que le Ministère examine ses ressources en matière d'inspection d'ici la fin de 2004, puis qu'il lui présente un rapport sur les résultats de cet examen et les mesures qu'il compte prendre en conséquence. La vérification de 2007 a révélé que le nombre de demandes avait augmenté d'environ 80 % entre 2000-2001 et 2006-2007, passant de 50 millions à environ 90 millions, mais que l'examen recommandé par le Comité n'avait pas été fait. Au cours de la même période, le nombre d'inspecteurs à temps plein a été ramené de cinq à trois.

Nous avons constaté que le Ministère avait effectué une centaine d'inspections en 2006-2007, ce qui correspond à environ 3 % du nombre total de fournisseurs en Ontario. À ce rythme, chaque fournisseur sera vérifié à peu près tous les 30 ans – comparativement à tous les 10 ans au moment de notre dernière vérification. Cela est très préoccupant, car la *Loi sur le régime de médicaments de l'Ontario* exige seulement des pharmaciens qu'ils conservent certains documents pour une période d'au moins deux ans. Étant donné la faible fréquence des vérifications, les documents conservés pour la période minimale requise ne seraient sans doute pas disponibles au moment de l'inspection.

Le Ministère n'a pas non plus préparé de plan global prévoyant le nombre et le type de vérifications d'inspection à effectuer. Un tel plan faciliterait la répartition du travail entre les membres du personnel d'inspection.

Sélection des fournisseurs à inspecter

Pour utiliser les ressources d'inspection disponibles de la façon la plus efficiente et efficace possible, le Ministère doit sélectionner pour vérification les fournisseurs qui lui offrent les plus grandes chances d'atteindre son objectif de repérer et de recouvrer les trop-payés. Pour ce faire, le Ministère doit

utiliser un processus de sélection qui lui permet de cibler les fournisseurs à risque élevé afin de détecter les abus, de récupérer les trop-payés et d'exercer un effet dissuasif. Au moment de notre vérification, le Réseau avait la capacité d'extraire des données en fonction de certains facteurs de risque, mais le Ministère n'utilisait pas cette capacité de manière systématique dans toute la province. Il comptait plutôt sur les plaintes et les renvois.

Au cours de notre vérification, nous avons repéré certaines pratiques à risque élevé qui justifieraient des inspections plus fréquentes. Par exemple, comme il est mentionné plus haut, lorsqu'une personne dont le nom ne figure pas dans le Réseau lui présente une carte d'assurance-médicaments valide, le pharmacien peut entrer un code de dérogation dans le système pour que la personne en question soit temporairement admissible à l'assurance-médicaments. Afin d'évaluer les efforts déployés par l'unité d'inspection pour examiner les cas de dérogation, nous avons prélevé un échantillon de fournisseurs qui avaient accumulé un nombre élevé de dérogations, allant de 500 à plus de 10 000, durant l'exercice 2005-2006. Nous avons constaté qu'environ la moitié de ces organismes n'avait pas été inspectée depuis notre dernière vérification en 2000-2001. L'autre moitié avait été inspectée, et le Ministère a repéré des trop-payés dans tous les cas. Cependant, rien n'indiquait que ces trop-payés étaient liés aux examens de la validité et du bien-fondé de la pratique consistant à accorder l'admissibilité, qui pourraient aider à repérer d'autres paiements en trop.

Une autre pratique à risque élevé concernait les fournisseurs qui divisent les quantités prescrites de façon à exécuter plus d'ordonnances et à facturer ainsi des frais additionnels. Nous avons donc examiné les données disponibles sur 20 fournisseurs qui, en 2005-2006, avaient délivré aux bénéficiaires une quantité moyenne de médicaments équivalant à moins de trois jours de traitement. Notre examen a révélé qu'un seul de ces fournisseurs avait été inspecté sur une période de plus de six ans. Dans le cadre de la vérification de 2007, nous avons demandé à observer une inspection sur le terrain. Conjointement avec le Ministère, nous avons choisi d'inspecter un fournisseur affichant un nombre élevé de demandes par bénéficiaire. L'inspection a permis de repérer des trop-payés récupérables d'environ 270 000 $, attribuables pour plus de 240 000 $ à des frais d'ordonnance invalides.

Examen des dossiers d'inspection

Il y a trois types d'inspections : les inspections courantes, qui portent sur un échantillon représentatif de demandes; les inspections approfondies, qui ciblent certaines demandes par suite d'allégations précises ou d'écarts notables dans les statistiques sur les paiements; et les inspections spécifiques, dont la portée se limite à un type particulier de demande. Les inspecteurs doivent fournir une documentation exacte et complète à l'appui de leur travail et des montants récupérés en conséquence.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers d'inspection couvrant les exercices 2004-2005 à 2006-2007 et constaté ce qui suit :

- Aucun des dossiers d'inspection courante que nous avons examinés n'indiquait que tous les types de demandes avaient été soumis à des essais, comme l'exige le manuel des politiques et procédures de l'unité d'inspection. Par exemple, dans plus de 80 % des dossiers examinés, les inspecteurs n'avaient pas vérifié la validité des dérogations aux critères d'admissibilité en examinant les cartes d'assurance-médicaments, bien que le manuel exige de l'unité d'inspection qu'elle surveille de près l'utilisation de ces dérogations. De plus, dans la moitié des dossiers examinés, rien n'indiquait qu'on avait vérifié si la délivrance de médicaments de marque plus coûteux que leurs équivalents génériques était justifiée.

- Il n'y avait pas de programmes de vérification standard par type d'inspection, ce qui aurait pu contribuer au fait que, dans tous les dossiers examinés, la documentation était incomplète ou manquait d'uniformité. Par exemple, certains dossiers contenaient un résumé des procédures d'inspection et des résultats de l'examen, tandis que d'autres restaient muets sur les procédures d'inspection ou les contrôles effectués. Étant donné le manque de documentation, il est difficile de déterminer si les travaux réalisés étaient complets et appropriés.
- Selon le manuel des politiques et procédures de l'unité d'inspection, les inspecteurs doivent faire preuve de jugement pour déterminer s'il convient de poursuivre l'enquête ou de prendre des mesures correctives et pour estimer le degré de surveillance nécessaire. Le Ministère n'avait toutefois pas élaboré de lignes directrices ou de critères pouvant aider les inspecteurs à identifier les situations justifiant un suivi. Par exemple, notre examen des dossiers d'inspection et nos discussions avec les inspecteurs révélaient que ceux-ci n'avaient pas l'habitude d'assurer un suivi.
- Il n'y avait pas de normes concernant la durée des inspections selon le type et la taille des fournisseurs. Aucun des dossiers d'inspection que nous avons examinés n'indiquait le temps consacré aux inspections. En discutant avec chacun des inspecteurs responsables des dossiers, nous avons découvert que la durée des inspections allait d'un minimum de moins d'un jour à un maximum de 26 jours, la moyenne étant de 9,5 jours. Le Ministère n'assurait pas non plus une surveillance formelle de la charge de travail accomplie par les inspecteurs afin de repérer les points à améliorer. Nous avons examiné les données d'inspection pour 2006-2007 et constaté que la charge de travail variait beaucoup : un inspecteur avait mené 10 inspections et détecté 75 000 $ en trop-payés, tandis qu'un autre avait effectué 59 inspections et repéré 680 000 $ en trop-payés.
- Notre examen des dossiers d'inspection révélait que les lacunes dans les travaux d'inspection et la qualité de la documentation à l'appui étaient attribuables en partie à un manque de formation. Nous avons noté que le personnel d'inspection recevait surtout sa formation en assistant à des conférences sur la fraude et à des cours sur la loi en matière de protection de la vie privée. En outre, il arrivait parfois qu'un inspecteur demande la permission d'assister à un séminaire de pharmacologie ou à une autre séance d'information qui l'intéressait. Les inspecteurs étaient tous des pharmaciens, mais ils ne recevaient aucune formation structurée sur les différents aspects des vérifications, dont l'évaluation des risques, l'élaboration des programmes d'inspection, les critères de sélection, la préparation des dossiers et les exigences en matière de suivi.

En ce qui concerne le recouvrement des trop-payés auprès des fournisseurs, la politique du Ministère permet aux fournisseurs de rembourser les sommes dues par versements et au Ministère d'imposer des frais d'intérêts sur ces versements. Nous avons toutefois constaté que le Ministère n'avait jamais infligé de pénalités d'intérêt sur des versements. De plus, bien que le Ministère puisse intenter des poursuites judiciaires contre les fournisseurs qui commettent des infractions désignées dans la *Loi sur le régime de médicaments de l'Ontario*, il a rarement recours à cette option pour décourager la récidive. Les dossiers examinés révélaient des cas dans lesquels les trop-payés repérés étaient attribuables aux pratiques dénoncées à la suite d'une inspection antérieure du même fournisseur.

RECOMMANDATION 8

Pour promouvoir des inspections rigoureuses et efficaces qui encouragent une conformité continue, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- examiner les ressources en personnel d'inspection et élaborer un plan de vérification global afin de mettre en place des ressources d'inspection suffisantes à l'échelle de la province;
- sur une base régulière et systématique, sélectionner les fournisseurs à inspecter en fonction de facteurs de risque appropriés;
- offrir aux inspecteurs une formation structurée permanente sur les différents aspects des vérifications, dont l'évaluation des risques, l'élaboration des programmes d'inspection, la préparation des dossiers et de la documentation et les exigences en matière de suivi;
- décourager la récidive en appliquant les pénalités prévues dans la loi.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère apprécie le travail de ses inspecteurs. Des travaux sont en cours pour augmenter les ressources affectées à l'inspection des pharmacies. Dans le cadre de ces travaux, le Ministère se penchera sur les qualifications et les exigences en matière de formation permanente applicables à son personnel d'inspection des pharmacies. Diverses mesures d'assurance de la qualité sont en place pour examiner le travail des inspecteurs. Les membres de l'équipe se réunissent régulièrement pour discuter des changements aux programmes et désigner les fonctions de vérification à l'appui de ces changements. Le Ministère continue d'appuyer la formation permanente des inspecteurs. Dans presque tous les cas, les pharmaciens acceptent les constatations de la vérification et les montants à recouvrer. Le chef d'équipe examine les résultats de chaque inspection. Les problèmes majeurs sont passés en revue avec la direction.

Les plans annuels d'inspection et de rendement sont établis par la direction. Des inspections ciblées peuvent être effectuées en fonction de priorités qui ne sont pas mentionnées dans les plans annuels. La durée des inspections varie selon la taille des pharmacies et la complexité des inspections. Un modèle standard de documentation de la portée, de la méthodologie et des constatations de la vérification sera créé.

Lorsque le Ministère détermine qu'une demande est inappropriée, il prend des mesures pour récupérer le montant remboursé par suite de cette demande. Il s'agit d'un moyen de dissuasion efficace. Les activités frauduleuses potentielles sont signalées à la Police provinciale de l'Ontario et suivies par le Ministère. Les problèmes liés aux pratiques professionnelles sont soumis à l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario.

SÉLECTION CONCURRENTIELLE DES FOURNISSEURS

Système du réseau de santé

Les directives du Conseil de gestion stipulent que les services doivent être acquis en régime de concurrence au moyen d'un processus équitable, ouvert et transparent afin de réduire au minimum le risque de dépendance excessive à l'égard d'un seul fournisseur et d'obtenir les services au meilleur coût pour le contribuable.

Dans notre *Rapport annuel 2001*, nous exprimions des préoccupations concernant la reconduction du contrat pour le développement et la maintenance du Système du réseau de santé (le Réseau), que le Ministère avait négociée auprès du même fournisseur depuis 1993 sans lancer d'appel à la concurrence. Son plus récent contrat – pour une durée de cinq ans et à un coût total de 63 millions

de dollars, soit environ 12,6 millions de dollars par année en moyenne – était censé venir à expiration en novembre 2005. Le Ministère a indiqué qu'il ferait faire une évaluation du Réseau en 2003 afin de déterminer les services fournis et les options pour l'avenir. Cependant, comme cette évaluation n'a pas eu lieu en 2003, le Ministère a demandé puis reçu l'autorisation du Conseil de gestion de prolonger le contrat avec le même fournisseur de 24 mois supplémentaires, allant de novembre 2005 à novembre 2007, à un coût d'environ 26 millions de dollars. Au cours de la période de 24 mois, le Ministère a engagé un expert-conseil de l'extérieur pour qu'il évalue les exigences contractuelles. Après avoir pris connaissance des résultats de l'examen, le Ministère a décidé de fournir lui-même certains des services visés par l'ancien contrat.

Durant la vérification de 2007, nous avons remarqué que le Ministère avait récemment lancé un appel d'offres concurrentiel pour l'acquisition de services à l'appui du Réseau et qu'il avait signé un contrat d'une durée de six ans avec un nouveau fournisseur. Le contrat, d'une valeur d'environ 28 millions de dollars, est entré en vigueur en novembre 2006 – la première année devant être consacrée à la transition entre l'ancien et le nouveau fournisseur – et est censé prendre fin en novembre 2012. Le Ministère a l'option de prolonger le contrat pour deux autres périodes de deux ans. Ce processus de sélection concurrentiel permettra au Ministère de réaliser d'importantes économies.

Programme de médicaments Trillium et Programme de la quote-part pour les personnes âgées

Le Ministère impartit l'administration du Programme de la quote-part pour les personnes âgées depuis 1996. En 2004-2005, le Ministère a évalué ses options relativement à l'administration du Programme de médicaments Trillium et, en se fondant sur les résultats de cette évaluation, il a décidé d'impartir également l'administration de Trillium. Le Ministère a lancé un appel d'offres concurrentiel pour l'administration conjointe du Programme de la quote-part pour les personnes âgées et du Programme de médicaments Trillium. En juin 2006, il a signé un contrat de trois ans pour l'administration des deux programmes avec le fournisseur retenu. Ce contrat prévoit une option de renouvellement pour deux périodes de prolongation d'un an, à un prix maximum global d'environ 12 millions de dollars sur cinq ans. Nous étions satisfaits du processus concurrentiel utilisé par le Ministère pour choisir le fournisseur.

GESTION DU CONTRAT

Le contrat conclu en 1996 pour l'administration par un tiers du Programme de la quote-part pour les personnes âgées prévoyait des normes de rendement par rapport auxquelles le Ministère mesurerait les activités effectives du fournisseur, comme le traitement des reçus et des demandes. Le contrat spécifiait également les tarifs à facturer pour ces activités et permettait des vérifications d'inspection dans les locaux du fournisseur afin de vérifier l'exactitude des montants facturés. Aux termes du nouveau contrat portant sur l'administration conjointe du Programme de la quote-part pour les personnes âgées et du Programme de médicaments Trillium, le Ministère se réserve le droit de surveiller la gestion du contrat pour s'assurer que les niveaux de service offerts sont adéquats et qu'il ne paye pas trop cher.

Nous avons inspecté les locaux du Ministère et du tiers fournisseur et constaté ce qui suit :

- Avant notre vérification, le Ministère n'avait jamais effectué d'inspections dans les locaux du fournisseur afin de vérifier la validité et l'exactitude des montants facturés chaque mois. Nous avons donc visité ces locaux afin d'examiner les documents justificatifs du fournisseur pour un échantillon de factures.

Nous avons trouvé des cas où les documents en question ne concordaient pas avec les montants facturés. Par exemple, nous avons noté des écarts dans les documents justificatifs existants pour chacun des quatre jours examinés. Une journée en particulier, le Ministère s'est vu facturer environ 1 130 $ de trop. Bien que ce trop-payé ne soit pas très important, le total des montants payés en trop jour après jour pourrait être considérable.

- Le Ministère n'a pas effectué de rapprochement indépendant de ses données avec les données déclarées par des tiers, dont celles concernant les nouvelles demandes, les demandes de renouvellement et les reçus traités.

Au moment de notre vérification, le Ministère nous a informés qu'il s'employait à évaluer et à élaborer un processus d'examen périodique pour les vérifications d'inspection sur place, et qu'il était en train d'examiner et de définir les exigences en matière d'information en vue de la production de rapports ministériels à des fins de rapprochement. Le Ministère a entrepris des examens sur place au cours de notre vérification.

RECOMMANDATION 9

Pour que le tiers administrateur du Programme de médicaments Trillium et du Programme de la quote-part pour les personnes âgées respecte les modalités de son contrat, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- vérifier régulièrement les dossiers et documents justificatifs du tiers administrateur afin de confirmer l'exactitude et la validité des montants facturés;
- mettre au point et produire les rapports ministériels nécessaires pour faciliter le rapprochement des montants facturés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En 2006, le Ministère a confié le Programme de médicaments Trillium à un fournisseur pour qu'il l'administre conjointement avec le Programme de la quote-part pour les personnes âgées. Une fois la transition terminée, le Ministère a lancé un projet en novembre 2006 afin de prévoir et de mettre en œuvre des inspections et vérifications régulières du traitement par le fournisseur des demandes et des factures. Les rapports provisoires sur ces travaux ont été transmis au vérificateur général. Les inspections ont commencé en février et mars 2007, et les outils de déclaration visant à documenter les résultats des inspections et les mesures prises à l'endroit du fournisseur ont été mis en œuvre en juillet 2007.

Le Ministère est en train de préciser ses exigences en matière de rapports afin de faciliter le rapprochement des factures.

GESTION DU RENDEMENT

Chaque année, le Ministère prépare une fiche de rendement contenant des renseignements statistiques sur tous les aspects de l'Activité des programmes de médicaments. Nous avons remarqué que le Ministère avait mis en place diverses normes de rendement pour le travail effectué par des tiers fournisseurs afin de mesurer et de déclarer :

- les délais de traitement des demandes, dont des normes relatives à la tolérance des temps d'arrêt, au temps de réponse par transaction et au cycle de paye;
- l'efficacité du service de dépannage dans la fourniture de divers types de soutiens aux fournisseurs, dont le temps maximum de réponse aux demandes de renseignements par téléphone, la durée moyenne des appels et le pourcentage moyen d'appels abandonnés permis chaque jour;

- l'évaluation de l'admissibilité au Programme de médicaments Trillium et au Programme de la quote-part pour les personnes âgées, dont les normes de traitement des reçus pour remboursement, le temps maximum de traitement des demandes et le pourcentage acceptable d'erreurs de traitement.

Par contraste, nous avons noté que le Ministère n'avait pas de normes de rendement en place pour le travail effectué à l'interne afin de surveiller la qualité des services et la vérification après paiement, dont les normes relatives à la charge de travail en matière d'inspection mentionnées plus haut. Bien qu'il existe une norme de correspondance ministérielle à cet égard, nous avons constaté que le temps de réponse aux plaintes et aux demandes de renseignements dépassait la norme du Ministère de 11 jours en moyenne. Nous avons également constaté que les plaintes et les demandes de renseignements reçues au sujet des pratiques des pharmacies n'étaient pas consignées afin de permettre le suivi du type de plainte ou de la mesure prise par le Ministère. Un tel système de suivi permettrait au Ministère d'analyser l'information afin de repérer toute tendance ou préoccupation commune qui pourrait demander une attention plus focalisée sur un point particulier ou nécessiter des modifications législatives ou stratégiques.

RECOMMANDATION 10

Pour mieux surveiller et évaluer la capacité du ministère de la Santé et des Soins de longue durée à atteindre ses objectifs, le Ministère doit :

- mesurer et déclarer régulièrement les résultats effectifs par rapport aux normes de rendement, en veillant à ce que les écarts soient comblés en temps opportun;
- se conformer à ses normes de correspondance dans le traitement des plaintes et prendre des mesures correctives lorsque le temps de réponse dépasse ses normes;
- surveiller et analyser les types de plaintes et de demandes de renseignements reçues au sujet des pratiques des pharmacies afin de déterminer les mesures correctives à prendre ou les améliorations à apporter.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est en train de définir des normes de rendement pour le traitement des demandes de revue individuelle des cas cliniques. Il a déjà mis en place des lignes directrices concernant le traitement des demandes urgentes et semi-urgentes.

Un système de suivi conjoint pour la Direction de l'examen de l'admissibilité des cas individuels et les Programmes publics de médicaments de l'Ontario est en place pour aider à assurer la conformité aux normes de correspondance et de gestion des dossiers.

Un processus plus formel de suivi des plaintes concernant les pratiques des pharmacies sera mis en œuvre.

Ministère des Richesses naturelles

Programme des pêches et de la faune

Contexte

Le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) vise à assurer un environnement sain – un environnement naturellement diversifié qui favorise une qualité de vie élevée – au moyen du développement durable des richesses naturelles de l'Ontario. Il compte réaliser cet objectif au moyen d'engagements envers la biodiversité et en assurant la protection et l'utilisation durable des richesses naturelles de sorte que la nature puisse se renouveler elle-même et que les générations à venir puissent en profiter pleinement.

D'après les estimations du Ministère, 5,5 millions d'Ontariens pratiquent chaque année la pêche sportive, la chasse et l'observation de la faune, et ces activités rapportent à l'économie ontarienne près de 11 milliards de dollars par année et procurent plus de 77 000 emplois. La pêche commerciale de l'Ontario, la pêche du poisson d'eau douce la plus importante du monde, a une valeur après transformation de plus de 200 millions de dollars par année.

La Direction de la pêche et de la faune (la Direction), par l'intermédiaire de son bureau central à Peterborough, fournit des directives et une orientation à trois bureaux régionaux et 25 bureaux de district qui assurent la prestation des services du Programme des pêches et de la faune (le Programme) sur le terrain. Les bureaux de district sont chargés de la gestion des espèces, de la préservation des occasions de pêche et de chasse, de l'information du public et du service à la clientèle. La Direction supervise également des fonctions spécialisées, par exemple la recherche scientifique, l'exploitation de frayères et l'application de la loi, dont l'exécution relève d'autres divisions et directions du Ministère.

Depuis le 1er avril 1996, la totalité des droits de permis, des redevances, des amendes et des autres revenus perçus en vertu de la *Loi sur la protection du poisson et de la faune* est conservée dans le compte spécial des pêches et de la faune et est affectée aux dépenses du Programme. Le financement total du Programme pour l'exercice 2006-2007 s'élevait à 74,2 millions de dollars et provenait du compte spécial (59,5 millions de dollars) et du gouvernement de l'Ontario (14,7 millions de dollars).

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification du Programme des pêches et de la faune (le Programme) visait à déterminer si le ministère des Richesses naturelles (le Ministère) avait instauré des procédures permettant :

- de mesurer si le Programme remplissait de façon efficace son mandat de gestion durable des ressources halieutiques et fauniques, et d'en rendre compte;
- d'assurer la conformité à ses politiques et aux lois pertinentes.

Le travail de vérification a comporté des discussions avec le personnel compétent ainsi qu'un examen analytique de la documentation qui nous a été transmise par le bureau central du Ministère et un échantillon de bureaux régionaux et de district. Nous avons également examiné les pratiques et les expériences d'autres gouvernements en matière d'exploitation durable des ressources halieutiques et fauniques et de gestion de la biodiversité. Comme la Direction de la vérification interne du Ministère n'avait effectué aucune vérification au cours des cinq dernières années des activités reliées aux pêches et à la faune, son travail n'a eu aucune incidence sur la portée de notre vérification.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les contrôles par sondages et autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Les critères employés pour tirer des conclusions conformément à l'objectif de notre vérification, lesquels ont fait l'objet de discussions avec la direction du Ministère et ont été approuvés par celle-ci, concernaient les systèmes, les politiques et les procédures dont le Ministère devrait disposer.

Résumé

Le Ministère avait recueilli des données sur les ressources halieutiques et fauniques et évalué ces ressources, mais ces renseignements n'étaient pas suffisamment à jour et complets pour lui permettre de s'assurer qu'il préservait la biodiversité de façon efficace et qu'il assurait une gestion durable des ressources. De plus, alors que le Ministère avait pris des mesures pour régler certaines questions reliées à la biodiversité et à la durabilité au moyen de la publication de la Stratégie de la biodiversité de l'Ontario en 2005 et de la promulgation de la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition*, nous avons relevé plusieurs exemples d'espèces, qu'il s'agisse de plantes, de poissons ou d'animaux sauvages, dont la durabilité est préoccupante.

Un certain nombre de nos observations tendent à indiquer que la raison, du moins partielle, pour laquelle le Ministère a de la difficulté à atteindre son objectif de gestion durable des ressources est la réduction des ressources financières disponibles. Bien que le financement du Programme soit demeuré relativement stable au cours des 20 dernières années, la somme de 67,4 millions de dollars qui avait été consacrée à la gestion des pêches et de la faune au cours de l'exercice 1987-1988 correspond en dollars actuels à plus de 100 millions de dollars, par rapport aux dépenses réelles de 74,2 millions de dollars engagées en 2006-2007. Il se pourrait fort bien que des investissements supplémentaires soient nécessaires pour répondre à plusieurs de nos préoccupations.

En ce qui a trait à la *biodiversité*, nous avons fait les constatations suivantes :

- La disparition et la fragmentation de l'habitat font partie des principales menaces pour la biodiversité. Le Ministère a effectivement publié des lignes directrices et des cadres pour protéger les habitats du poisson et de la faune, mais il n'a pas d'inventaire complet de

tous les habitats essentiels au rétablissement ou au développement durable des ressources halieutiques et fauniques. L'identification de ces habitats permettrait au Ministère d'élaborer des stratégies pour les protéger d'une plus grande détérioration.

- Dans le cadre de notre vérification du programme de Parcs Ontario en 2002 (dont relevaient alors les espèces en voie de disparition), nous avions recommandé que le Ministère élabore une stratégie globale pour assurer la conservation, la protection, le rétablissement et la reproduction des espèces en péril. Au cours de la vérification actuelle, nous avons remarqué que la stratégie avait été élaborée, mais il restait à l'approuver et à la mettre en œuvre. Le Ministère a également 120 programmes de rétablissement qui en sont à différents stades d'élaboration pour les espèces menacées et en voie de disparition. Toutefois, il n'avait publié que 22 d'entre eux à des fins de commentaires. En outre, parmi les programmes de rétablissement approuvés, deux seulement concernaient les 42 espèces en voie de disparition réglementées, soit celles réputées en péril. Par exemple, l'aigle royal ne compte plus qu'un nombre estimatif de six couples nicheurs en Ontario et aucun programme de rétablissement n'a été instauré. Nous avons également remarqué que le statut de six espèces désignées comme « menacées » ou « vulnérables » lors de notre vérification en 2002 avait régressé depuis à « espèces en voie de disparition ».
- Le Ministère a pris des mesures pour surveiller et freiner la propagation des espèces envahissantes identifiées, mais, en général, il n'avait ni mené de recherches scientifiques ni obtenu de données scientifiques qui lui auraient permis de déterminer les répercussions à long terme de ces espèces et les mesures à long terme à prendre pour les maîtriser ou les éradiquer. Par ailleurs, des recherches en amont proactives sont nécessaires pour identifier les espèces envahissantes potentielles avant qu'elles nuisent gravement aux espèces indigènes ou qu'elles fassent grimper les coûts de restauration.

En ce qui a trait à la *gestion de la faune*, nous avons fait les constatations suivantes :

- Le Ministère ne disposait pas de renseignements complets et à jour sur les populations d'orignaux. Sur les 68 régions géographiques sous gestion qui calculent les quotas de récolte d'orignaux et attribuent les vignettes de chasse, 41 (soit 60 %) ont déclaré une population chassable plus élevée que la population estimative totale de la région. Par conséquent, le nombre de vignettes de chasse délivrées était supérieur au nombre recommandé dans les directives sur la récolte.
- Le Ministère n'avait pas de plan de gestion de la population surabondante de chevreuils. Si un grand troupeau de chevreuils offre davantage d'occasions de chasse, une population surabondante peut nuire à la biodiversité, aux espèces en péril, à la régénération des forêts, aux écosystèmes fragiles et aux habitats des autres espèces fauniques en plus d'accroître le risque d'exposition aux maladies transmissibles et aux parasites.
- Il se pourrait que la récolte d'ours noirs dans certains secteurs excède les niveaux permettant d'assurer la durabilité de l'espèce. Sur les 76 zones de gestion de l'ours pour lesquelles nous disposions de données, au moins 10 ont déclaré des niveaux de récolte supérieurs aux directives pour 15 années sur 18 entre 1987 et 2004.
- Le caribou des bois est une espèce menacée en Ontario. Le Ministère a élaboré un programme préliminaire de rétablissement de l'espèce, mais il met du temps à le parachever et à l'exécuter. Les biologistes ont tiré la sonnette

d'alarme : il faut mettre le programme de rétablissement en œuvre plus rapidement pour maintenir la population de caribous des bois et son habitat.

En ce qui a trait à la *gestion des pêches*, nous avons fait les constatations suivantes :

- Si la gestion ministérielle de la pêche commerciale a grandement favorisé le développement durable des stocks de poisson commercial, il faut toutefois améliorer la surveillance et l'application. Nous avons relevé plusieurs exemples dans certaines zones de gestion du poisson sur les lacs Supérieur et Huron où des exploitants commerciaux et autochtones dépassaient constamment leurs quotas de prise. Par ailleurs, le Ministère n'avait pas de politique pour gérer la « prise accessoire », c'est-à-dire la capture involontaire de poissons autres que les espèces visées, pas plus qu'il n'avait de procédures pour estimer la quantité ou les espèces de la prise accessoire. Sans cette information, il est difficile de déterminer la limite de récolte nécessaire par espèce pour assurer le développement durable de la pêche commerciale et sportive de chaque espèce.
- Le Ministère n'effectuait pas suffisamment d'évaluations pour déterminer le succès remporté par son programme d'ensemencement, lequel vise à rétablir les stocks de poisson et à améliorer les occasions de pêche récréative. S'ajoutent aux plus de 8,5 millions de poissons que le Ministère libère dans les lacs et les rivières chaque année, 6 millions de poissons par an libérés dans des plans d'eau par des groupes communautaires. Le Ministère inspecte son poisson d'ensemencement pour détecter les maladies, mais il n'y a pas de programme d'inspection du stock ichtyologique des groupes communautaires. À défaut d'inspections, on risque d'introduire dans le milieu des maladies infectieuses qui pourraient menacer la santé et le développement durable de la population de poissons indigènes.

En ce qui a trait à *l'application de la loi*, nous avons fait les constations suivantes :

- Pour l'exercice 2006-2007, les unités d'application de la loi que nous avons examinées ont préparé un plan axé sur le risque énonçant les activités liées à l'application de la loi nécessaires à la protection efficace des ressources naturelles. Toutefois, elles ont déclaré une réduction de l'ordre de 15 % à 60 % du nombre d'heures de patrouille effectuées par les agents de protection de la nature par rapport aux niveaux prévus. Les réductions ont eu des répercussions sur les activités d'application de la loi comme les patrouilles effectuées pour faire cesser la récolte illégale de gros gibier, la surveillance de la pêche sportive dans les frayères fragiles et les patrouilles aériennes des régions touristiques éloignées.

  La réduction des patrouilles de prévention effectuées par les agents de protection de la nature pourrait avoir soumis les ressources halieutiques et fauniques de la province à une pression supplémentaire. Par exemple, nous avons remarqué qu'une opération éclair de deux semaines menée par une unité d'application en 2006 lui avait permis de saisir 57 orignaux chassés illégalement, soit près du double du nombre saisi (29) au cours d'une opération semblable menée en 2005.
- Le déploiement efficace des agents de protection de la nature contribue à prévenir les activités illégales et à protéger la durabilité des ressources. Toutefois, la stratégie de déploiement actuelle limite la portée des activités d'application de la loi, ce qui est susceptible de nuire aux ressources. Dans l'une des régions que nous avons visitées, nous avons constaté qu'il n'y avait pas d'agent de protection de la nature à temps plein chargé de patrouiller sur

un lac où étaient installés 30 exploitants de pêche commerciale titulaires de permis.

Nous avons fait parvenir le présent rapport au Ministère en l'invitant à y répondre. Nous reproduisons sa réponse globale ci-dessous. Quant aux recommandations particulières, le Ministère a offert soit une réponse distincte soit une réponse à plusieurs recommandations. Les réponses sont présentées à la suite des recommandations pertinentes dans la section intitulée « Constatations détaillées de la vérification ».

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère est reconnaissant de la vérification du Programme des pêches et de la faune menée par le Bureau du vérificateur général ainsi que des différentes recommandations qu'il a formulées pour en améliorer la prestation. Le Ministère tiendra compte de toutes les recommandations au moment d'établir des priorités opérationnelles et d'élaborer des orientations stratégiques.

Le Programme des pêches et de la faune du Ministère vise à assurer une gestion durable des ressources halieutiques et fauniques et de leurs habitats. Le Programme a été remanié et élargi pour cadrer avec les orientations stratégiques globales du Ministère, lesquelles accordent une plus grande priorité à la protection de la biodiversité et des habitats. Le financement sera concentré dans les domaines prioritaires. Lorsqu'il établira des priorités, le Ministère utilisera une analyse axée sur le risque ainsi qu'une approche axée sur le paysage terrestre ou les écosystèmes pour gérer les ressources. Une étape clé de l'approche retenue a été l'élaboration de la Stratégie de la biodiversité de l'Ontario, qui servira de plan cadre de protection du patrimoine naturel de la province.

Constatations détaillées de la vérification

BIODIVERSITÉ

Biodiversité s'entend de la variété des formes de vie liées réciproquement à tous les niveaux, notamment par les rapports interactionnels entre des espèces et des écosystèmes entiers. La disparition d'une espèce peut perturber l'équilibre de la vie d'un écosystème et nuire ainsi aux autres plantes, aux animaux et aux insectes, voire aux êtres humains. Le nombre d'espèces et d'écosystèmes en péril augmente au rythme de l'accroissement de l'activité humaine. La biodiversité profite à toutes les espèces, car elle contribue à purifier l'air, à recycler et à purifier l'eau, à procurer nourriture et abri et à tempérer les effets climatiques. La diversité de la vie naturelle procure également des avantages économiques à l'Ontario par le jeu de la foresterie, de la chasse, de la pêche et d'autres activités récréatives. Les principales menaces qui pèsent sur la biodiversité et les écosystèmes essentiels au maintien de la vie sont la disparition et la fragmentation de l'habitat, les espèces envahissantes, la pollution et l'utilisation non durable des espèces.

Stratégie de la biodiversité de l'Ontario

Depuis 25 ans, les pays du monde entier reconnaissent qu'il est nécessaire de mieux équilibrer les effets de l'activité humaine sur les écosystèmes et la capacité de la Terre à absorber l'impact de cette activité. En 1980, la *Stratégie mondiale de la conservation*, rédigée par la Commission mondiale sur l'environnement et le développement, a préparé le terrain à l'adoption de stratégies visant à protéger la biodiversité. En 1992, les Nations Unies ont rédigé la Convention sur la diversité biologique, laquelle a donné lieu à une entente internationale qui engage les pays signataires à réduire sensiblement, d'ici

à 2010, le rythme actuel de la disparition de la biodiversité. En 1995, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont adopté la *Stratégie canadienne de la biodiversité*.

En 2005, le Ministère a fait paraître le document intitulé *Protéger la biodiversité pour assurer l'avenir : Stratégie de la biodiversité de l'Ontario*, qui décrit les menaces qui pèsent sur la biodiversité, et la publication *Notre avenir durable*, qui énonce les orientations stratégiques du Ministère pour contrer ces menaces. La stratégie visait également deux objectifs, à savoir protéger la diversité du capital génétique, des espèces et des écosystèmes de l'Ontario et permettre aux Ontariens de profiter des bienfaits de l'utilisation et du développement durables des ressources biologiques de la province.

Nous avons remarqué que le Ministère avait entrepris plusieurs activités pour contribuer à préserver la biodiversité dans la province, notamment :

- la promulgation de la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition;*
- la réglementation de nouvelles zones protégées, telles que les parcs provinciaux et les réserves de conservation de la nature;
- la collaboration avec les partenaires locaux pour axer leurs efforts volontaires sur la conservation et la restauration des zones naturelles;
- l'élaboration d'un cadre écologique de gestion de la pêche sportive;
- l'ensemencement des rivières et des lacs pour rétablir les espèces de poissons indigènes.

Depuis que la province a signé l'entente sur la biodiversité en 1996, il s'est écoulé suffisamment de temps pour permettre au Ministère d'adopter des plans exhaustifs de préservation de la biodiversité. Si plusieurs activités, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, ont été entreprises, des mesures supplémentaires s'imposent pour respecter les engagements pris pour 2010 en vertu de la *Stratégie canadienne de la biodiversité*. Plus précisément, des progrès s'imposent dans les domaines suivants :

- Le Ministère n'avait ni intégré ses nombreuses initiatives dans un plan détaillé et complet ni établi d'échéanciers pour s'assurer de respecter ses engagements. Il emploie effectivement des plans de travail informels, mais il n'a pas évalué dans quelle mesure leur exécution progresse comme prévu pour atteindre les objectifs de la *Stratégie canadienne de la biodiversité*.
- La définition de résultats en matière de biodiversité et d'indicateurs pour mesurer les progrès réalisés à cet égard n'était pas terminée. Nous avons remarqué que d'autres provinces canadiennes, telles que le Québec et la Saskatchewan, avaient élaboré des mesures de rendement et des indicateurs pour compléter leur plan d'action, y compris des systèmes de surveillance et de rapport pour déterminer leurs progrès relatifs aux engagements qu'elles ont pris dans le cadre de la *Stratégie canadienne de la biodiversité*.
- Au cours de l'exercice 2006-2007, la somme de 4,2 millions de dollars a été réaffectée au financement de la biodiversité. Il s'agit de fonds directs de fonctionnement en faveur de la biodiversité, mais d'autres programmes du Ministère mènent des travaux qui sont un complément des objectifs de la biodiversité. On nous a dit que des employés qui effectuaient un travail semblable dans d'autres secteurs de programme avaient simplement été mutés au secteur de la biodiversité et que l'augmentation réelle des ressources consacrées aux initiatives du domaine était marginale. Par conséquent, les employés du Ministère peinent à réaliser les objectifs et les engagements de la *Stratégie canadienne de la biodiversité*.
- Le Ministère dispose de rapports sur l'état des ressources pour certains secteurs de programme et pour certaines espèces dans des régions locales. Toutefois, il n'existe pas

de rapport complet sur l'état des ressources halieutiques et fauniques à l'échelle de la province. De plus, nous avons constaté qu'il fallait renforcer la coordination des efforts consacrés à la biodiversité au sein du Ministère et en collaboration avec les intervenants externes pour garantir la collecte de tous les renseignements pertinents. Ce manque d'information restreint la capacité du Ministère à contribuer à la préservation de la biodiversité et à assurer le suivi et le compte rendu de ses progrès dans le domaine.

RECOMMANDATION 1

Pour mieux garantir que l'Ontario est en mesure de respecter les engagements qu'il a pris dans le cadre de la *Stratégie canadienne de la biodiversité*, laquelle a été adoptée par la province en 1996, le ministère des Richesses naturelles doit :

- élaborer un plan complet de mise en œuvre de sa stratégie de la biodiversité, accompagné d'un échéancier approprié;
- examiner les ressources consacrées à la biodiversité afin de juger si elles sont suffisantes;
- définir clairement des résultats en matière de biodiversité et des indicateurs de rendement pour mesurer les progrès accomplis;
- rédiger un rapport exhaustif sur l'état général de la biodiversité dans la province.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse combinée aux recommandations 1, 2, 3 et 4. Cette réponse suit la Recommandation 4.

Protection de l'habitat

Par habitat, on entend les zones où les plantes, les animaux, les poissons et les autres organismes vivent et trouvent, en quantité suffisante, la nourriture, l'eau, les abris et l'espace nécessaires à leur survie. Les habitats dont on se préoccupe particulièrement peuvent comprendre les zones où les espèces se regroupent à un point vulnérable de leur cycle de vie ainsi que les zones importantes pour les espèces migratrices. Des habitats robustes des poissons et des animaux sauvages favorisent l'équilibre écologique et préservent la biodiversité.

Le Ministère a déterminé que la disparition et la détérioration de l'habitat constituent la principale cause de l'extinction d'espèces fauniques dans la province. Il a établi que le problème est particulièrement inquiétant dans le Sud de l'Ontario où la densité des zones urbaines, des terres agricoles et des routes a de graves répercussions sur certaines des espèces les plus rares de la province. Dans le Nord de l'Ontario, l'extraction des ressources, les aménagements hydroélectriques ainsi que les routes et les ponts qui sont associés à cette activité peuvent nuire à la biodiversité en transformant les habitats et en détériorant les plans d'eau locaux.

Le Ministère s'emploie avec plusieurs partenaires communautaires, notamment les conseils d'intendance locaux qu'il a mis sur pied, à protéger et à restaurer les habitats en faisant participer les propriétaires fonciers, les entreprises privées et les bénévoles à l'établissement des priorités en matière d'environnement pour leurs régions. De plus, le Ministère a étendu le réseau de parcs de l'Ontario et les zones protégées pour prévenir la disparition et la fragmentation de l'habitat. Environ 70 % des milieux humides originels du Sud de l'Ontario ont été perdus, mais le Ministère et ses partenaires communautaires ont réussi à en protéger certains contre une plus grande détérioration et à assurer ainsi la viabilité des espèces sauvages qui ont besoin de ces lieux pour survivre.

En 2000, le Ministère a publié le guide *Significant Wildlife Habitat Technical Guide* (Habitat faunique important : guide technique) pour faciliter l'identification, l'évaluation et le classement des habitats fauniques importants. En outre, le Cadre stratégique pour la gestion écologique de la pêche sportive élaboré par le Ministère fournit aux employés des lignes directrices relatives à la responsabilité du Ministère d'assurer la santé des populations de poissons et de restaurer les habitats détériorés dont dépendent les populations de poissons et la pêche. Les poissons sont des indicateurs importants des changements environnementaux; quand la santé des écosystèmes aquatiques décline, les populations de poissons s'en ressentent immédiatement, ce qui fournit un signal rapide d'une dégradation de l'environnement menant à une perte de la biodiversité. Si des partenaires communautaires ont recensé des habitats essentiels, nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas d'inventaire complet des habitats essentiels au développement durable ou au rétablissement des ressources halieutiques et fauniques. Le recensement des habitats essentiels des poissons et de la faune permettrait au Ministère de mieux classer les écosystèmes, de prioriser les zones préoccupantes et d'élaborer des plans de gestion pour les protéger.

RECOMMANDATION 2

Afin de protéger les habitats des ressources halieutiques et fauniques contre la perte, l'altération et la fragmentation et de préserver la biodiversité, le ministère des Richesses naturelles doit recenser les habitats essentiels à la survie des espèces indigènes et établir des échéanciers pour l'élaboration de programmes de gestion visant à protéger ces habitats.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse combinée aux recommandations 1, 2, 3 et 4. Cette réponse suit la Recommandation 4.

Espèces en voie de disparition en Ontario

L'Ontario abrite des centaines d'espèces vertébrées, y compris plus de 80 mammifères différents, 470 espèces d'oiseaux, 60 espèces de reptiles et d'amphibiens, 160 espèces de poissons et plus de 20 000 espèces d'invertébrés tels que les insectes et les araignées. On y trouve plus de 3 380 espèces de plantes, 1 000 espèces de champignons et d'algues, et des centaines d'espèces de lichens et de mousses. Or, cette riche diversité n'empêche pas davantage d'espèces d'être menacées de disparition chaque année, en général à cause d'un accroissement de l'activité humaine. Le Ministère prévoit un financement annuel d'environ 2 millions de dollars pour les espèces en péril, somme affectée à l'appui des programmes de protection et à la coordination de projets de rétablissement et de recherche avec les différents intervenants. Au moment de notre vérification, la province comptait 182 espèces en péril. La Figure 1 définit les désignations adoptées par le Ministère pour classer les espèces en péril et

Figure 1 : Classement ministériel des espèces en péril
Source des données : Ministère des Richesses naturelles

Classement ministériel	Définition	Nombre d'espèces
Disparue	N'existe plus nulle part	6
Disparue de l'Ontario	N'est plus présente en Ontario	10
En voie de disparition – réglementée (protégée par la loi)	Risque, de façon imminente, de disparaître de l'Ontario	42
En voie de disparition – non réglementée (non protégée par la loi)	Risque, de façon imminente, de disparaître de l'Ontario	33
Menacée	Risque de devenir une espèce en voie de disparition en Ontario	46
Préoccupante	Sensible aux activités humaines ou aux événements naturels	45
Total		**182**

Figure 2 : Classement et statut de certaines espèces en péril

Source des données : Ministère des Richesses naturelles

Espèces en péril	Classement du Ministère	Statut en Ontario
Trille à pédoncule incliné	En voie de disparition, réglementée	Trouvé à 2 endroits
Aigle royal	En voie de disparition, réglementée	Il reste seulement 6 couples nicheurs
Mélissa bleu	En voie de disparition, réglementée	Aucun, semble avoir disparu de l'Ontario
Rainette grillon	En voie de disparition, réglementée	Aucun, semble avoir disparu de l'Ontario
Mûrier rouge	En voie de disparition, réglementée	Trouvé à 10 endroits
Blaireau d'Amérique	En voie de disparition, non réglementée	Il en reste seulement 200
Effraie des clochers	En voie de disparition, non réglementée	Aucun, semble avoir disparu de l'Ontario
Noyer cendré	En voie de disparition, non réglementée	Le tiers a péri à cause d'une maladie depuis 1991
Colin de Virginie	En voie de disparition, non réglementée	Il en reste moins de 1 000
Chardon de Pitcher	En voie de disparition, non réglementée	Trouvé à 4 endroits
Crotale Massasauga de l'Est	Menacée	Il en reste seulement 350
Carcajou	Menacée	La population estimative n'est que de quelques centaines
Monarque	Préoccupante	Population en déclin
Pic à tête rouge	Préoccupante	La population a diminué des deux tiers au cours des 10 dernières années

indique le nombre d'espèces dans chaque catégorie. La Figure 2 indique le classement et le statut de certaines espèces en péril.

Au moment de notre vérification, le Ministère demeurait assujetti aux exigences de la *Loi de 1971 sur les espèces en voie de disparition* régissant la conservation, la protection, le rétablissement et la reproduction des espèces qui sont menacées d'extinction en Ontario. En mai 2007, l'Assemblée législative de l'Ontario a promulgué la *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition* (la Loi), qui remplacera la loi existante. La nouvelle loi, qui prendra effet au plus tard le 30 juin 2008, vise à répondre aux objectifs suivants :

- recenser les espèces en péril d'après les meilleures données scientifiques qui soient, notamment l'information tirée des connaissances des collectivités et des connaissances traditionnelles des peuples autochtones;
- protéger les espèces en péril et leurs habitats;
- promouvoir des activités pour aider au rétablissement de ces espèces.

La nouvelle loi renforce le Comité de détermination du statut des espèces en péril en Ontario, qui se composera de personnes ayant une expertise scientifique pertinente ou des connaissances traditionnelles autochtones. Les fonctions du Comité comprendront le recensement, l'évaluation et le classement des espèces en péril. Malgré la nouvelle loi, le programme ministériel de gestion des espèces en péril continue de nous préoccuper.

Dans notre rapport de vérification de 2002 du programme de Parcs Ontario, qui était responsable à l'époque de la gestion des espèces en péril, nous avions recommandé que le Ministère élabore une stratégie globale de conservation, de protection, de rétablissement et de reproduction des espèces en péril. Il s'est écoulé suffisamment de temps depuis pour permettre au Ministère d'élaborer une telle stratégie, et bien qu'une stratégie provisoire de protection des espèces en péril en Ontario ait été élaborée, elle n'était ni approuvée ni mise en œuvre. Le personnel du Ministère nous a informés que la stratégie définitive, compte tenu de l'adoption de la nouvelle loi et de l'élaboration en cours du Cadre

stratégique national pour la protection des espèces en péril, devrait être instaurée d'ici à la fin de l'exercice 2007-2008.

La politique ministérielle exige que des plans de rétablissement soient élaborés pour définir des façons de gérer et d'améliorer l'état des espèces désignées comme menacées ou en voie de disparition en freinant ou en renversant leur déclin et en éliminant les menaces à leur survie. En février 2007, le Ministère avait 120 programmes de rétablissement qui en étaient à différents stades d'élaboration et d'examen pour les catégories d'espèces menacées et en voie de disparition. Seulement 22 de ces programmes, portant sur 28 espèces, étaient achevés et avaient été approuvés par le Ministère, mais même ceux-ci étaient en attente de commentaires, soit à la suite d'un affichage public au Registre environnemental soit en provenance du Registre public national de la *Loi sur les espèces en péril*. Nous avons également remarqué que des programmes de rétablissement avaient été élaborés pour 2 seulement des 42 espèces en voie de disparition réglementées. Il est indispensable de mettre sur pied diligemment ces programmes, car certaines espèces risquent déjà, de façon imminente, de disparaître de l'Ontario ou de disparaître complètement de la surface de la Terre. Par exemple, il semble qu'il reste seulement six couples nicheurs d'aigles royaux en Ontario.

S'il ne dispose pas de plans de rétablissement précis, le Ministère aura certainement de la difficulté à gérer efficacement les espèces en péril pour assurer leur survie dans la province et leur durabilité. Six espèces qui étaient désignées comme « menacées » ou « vulnérables » lors de notre vérification de 2002, ce qui équivaut maintenant à la désignation d'« espèce préoccupante », avaient continué de décliner et figuraient maintenant sur la liste des espèces en voie de disparition. Il s'agit de deux types de poissons, de deux espèces de tortues, d'une salamandre et d'une plante. Si le Ministère n'assure pas une gestion et une surveillance efficaces de ces espèces, elles risquent de diminuer encore et même de disparaître de l'Ontario : des indicateurs manifestes du déclin de la biodiversité.

Certains efforts de conservation et plans de rétablissement ont eu des effets positifs sur des espèces en péril. Par exemple, grâce aux efforts conjugués du Ministère, du gouvernement fédéral et des partenaires communautaires, le faucon pèlerin, qui avait presque disparu de la province, est de retour. L'espèce est passée de la désignation « en voie de disparition » à la désignation « menacée »; il s'agit d'un bon exemple de résultats qu'on peut attendre d'un plan de rétablissement adéquat.

RECOMMANDATION 3

Afin de gérer de façon plus proactive les espèces en péril et de favoriser la viabilité et la propagation des populations en voie de disparition, le ministère des Richesses naturelles doit :

- parachever et mettre en place sa Stratégie pour la protection des espèces en péril de l'Ontario;
- établir et mettre en œuvre un plan de rétablissement accompagné d'un échéancier des mesures à prendre pour chacune des espèces qui figurent sur la liste des espèces désignées comme menacées ou en voie de disparition en Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse combinée aux recommandations 1, 2, 3 et 4. Cette réponse suit la Recommandation 4.

Espèces envahissantes

L'Ontario compte plus de 1 000 espèces envahissantes qui ont été introduites dans des habitats hors de leur milieu naturel par accident ou délibérément. En voici des exemples bien connus : la lamproie marine, la moule zébrée, le gobie arrondi, l'écrevisse américaine, le cladocère épineux et le cladocère pêcheur, la salicaire pourpre, le longicorne asiatique et l'agrile du frêne. Les espèces envahissantes proviennent parfois d'autres continents, de pays voisins ou d'autres écosystèmes au Canada, et, bien souvent, elles n'ont pas de prédateurs naturels en Ontario. Par conséquent, beaucoup se multiplient rapidement et infestent, endommagent, déplacent ou détruisent les espèces indigènes, les écosystèmes, les récoltes agricoles, les terres humides, les lacs et les rivières. Il suit que les espèces envahissantes peuvent menacer la biodiversité. Le Ministère a établi qu'il est difficile d'éradiquer les espèces envahissantes une fois qu'elles sont introduites. Les mesures de lutte coûtent cher en général et peuvent nuire à l'environnement.

Selon les experts, la prévention est le meilleur moyen de contrer les espèces envahissantes, mais nous avons remarqué que l'approche du Ministère était plutôt réactive et qu'il avait peu de plans précis pour identifier, prévenir, contrôler ou éradiquer les espèces envahissantes avant qu'elles endommagent gravement les espèces indigènes ou qu'elles entraînent une hausse astronomique des coûts de rétablissement. Le Ministère a pris des mesures pour surveiller et freiner la propagation des espèces envahissantes recensées. Par exemple, il a collaboré avec des partenaires communautaires et mis sur pied des campagnes de sensibilisation du public, comme le Programme de sensibilisation aux espèces envahissantes, pour contribuer à freiner la propagation des espèces halieutiques envahissantes dans les lacs intérieurs. Toutefois, les données scientifiques du Ministère sur les effets à long terme et sur les plans d'action nécessaires pour contenir ou éradiquer ces espèces sont généralement limitées.

Les scientifiques ont montré que 75 % des espèces aquatiques envahissantes introduites dans les Grands Lacs depuis 1970 proviennent de l'eau de ballast des navires océaniques. À cet égard, le Ministère a collaboré avec d'autres gouvernements et organismes, en particulier le gouvernement fédéral, à des initiatives de prévention. Le gouvernement fédéral, appuyé par l'Ontario, a tenté d'exiger que tous les navires qui pénètrent dans les eaux du Saint-Laurent et dans les Grands Lacs rincent leurs citernes d'eau de ballast à l'eau salée dans une zone située à 200 milles marins des côtes canadiennes. Un projet de règlement en ce sens a été préparé par le Canada en vertu de la *Loi sur la marine marchande du Canada.* Toutefois, à la suite des consultations publiques, le règlement définitif promulgué en juin 2006 ne rend pas cette procédure obligatoire. Par conséquent, les navires océaniques qui rejettent leurs eaux de ballast dans les plans d'eau intérieurs continuent de poser une menace importante pour le bassin des Grands Lacs. Par exemple, les chercheurs ont signalé en janvier 2007 qu'une nouvelle espèce envahissante, le mysidacé rouge sang, trouvée dans le lac Ontario pourrait être arrivée dans les citernes d'eau de ballast de navires océaniques. Cette espèce fait partie de la famille des crevettes et, selon les spécialistes, pourrait nuire gravement à la chaîne alimentaire du lac. L'introduction et la propagation des espèces envahissantes de cette manière continuent de menacer la biodiversité du bassin des Grands Lacs.

RECOMMANDATION 4

Afin de protéger les populations de poissons et d'animaux sauvages indigènes de l'Ontario, leurs habitats et la biodiversité globale, le ministère des Richesses naturelles doit :

- recueillir l'information manquante sur les effets à long terme des espèces envahissantes connues sur la biodiversité;
- élaborer des plans d'action énonçant les priorités de la prévention, de la surveillance

et de l'éradication des espèces envahissantes d'après l'évaluation des risques posés par ces espèces;

- évaluer l'efficacité des mesures prises dans le cadre de ces plans d'action et en rendre compte;
- continuer de collaborer avec le gouvernement fédéral à l'adoption de règlements rigoureux en ce qui concerne le rinçage à l'eau salée des citernes d'eau de ballast des navires océaniques avant qu'ils ne pénètrent dans les eaux canadiennes afin de prévenir l'introduction d'espèces envahissantes nuisibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni la réponse combinée suivante aux recommandations 1, 2, 3 et 4 :

Le Ministère reconnaît l'importance d'avoir un plan de mise en œuvre intégré de la Stratégie sur la biodiversité de l'Ontario, un plan qui comprend des objectifs détaillés et des indicateurs de rendement, et il veillera à ce qu'il soit achevé rapidement. En plus de publier un rapport provisoire en 2007, l'Ontario produira son premier rapport officiel sur l'état de la biodiversité en 2010, lequel paraîtra ensuite tous les cinq ans. Il comprendra des normes de déclaration et des points de référence sur la biodiversité ainsi qu'une description des défis, des risques, des menaces et des occasions qui existent dans ce domaine.

Actuellement, le Ministère surveille l'emplacement, l'état et la répartition de toutes les espèces susceptibles d'être en péril et il s'efforce de les classer en leur attribuant un statut de conservation. Le Ministère reverra les processus d'inventaire et d'évaluation des caractéristiques du patrimoine naturel qui assurent la survie d'un grand nombre d'espèces et les principaux habitats naturels qu'il faudra protéger contre la disparition.

La Stratégie provisoire pour la protection des espèces en péril en Ontario élaborée par le Ministère est maintenant intégrée à la Stratégie sur la biodiversité de l'Ontario et à la nouvelle *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition.* La nouvelle loi exigera l'élaboration de programmes de rétablissement dans des délais précis pour toutes les espèces qui figurent ou qui figureront sur la liste des espèces en voie de disparition ou menacées.

Le Ministère s'efforcera d'élaborer des mesures efficaces de prévention, de contrôle et d'éradication des espèces envahissantes. À cet égard, il collaborera avec ses partenaires communautaires à évaluer les risques posés par les espèces envahissantes, à surveiller diverses voies d'introduction et à perfectionner les techniques d'évaluation des risques. Le Ministère incitera en outre le gouvernement du Canada à collaborer avec les États-Unis à des inspections de contrôle conjointes de la conformité de tous les navires à l'arrivée ainsi qu'à l'harmonisation de leur réglementation concernant les eaux de ballast.

GESTION DE LA FAUNE

L'un des objectifs du Ministère est de gérer les espèces fauniques de manière à procurer en permanence à la population de l'Ontario des bienfaits sur le plan social, culturel et économique. L'orignal, le chevreuil et l'ours sont les espèces de gros gibier les plus importantes du point de vue commercial – et celles qui sont les plus susceptibles d'être surexploitées. Par ailleurs, même si le caribou des bois n'est pas chassé en Ontario, il est devenu une espèce préoccupante et est classé comme espèce menacée dans la province. Le Ministère consacre donc une grande partie des efforts de gestion de la faune à ces quatre espèces. Chacune nécessite des mesures particulières, qu'il s'agisse de politiques de gestion,

de techniques de gestion des populations, de protection des habitats ou de gestion des données sur les récoltes. Le Ministère a divisé la province en secteurs appelés unités de gestion de la faune dont le mandat est de surveiller la population de chaque espèce, de délimiter les saisons de chasse et d'attribuer les vignettes qui autorisent les chasseurs à récolter le gibier.

La principale méthode de gestion des populations de chevreuils et d'orignaux qu'applique le Ministère consiste à contrôler les récoltes au moyen de la délivrance d'un nombre limité de vignettes de chasse. S'il y a moins de vignettes en circulation, il y aura par le fait même un moins grand nombre de bêtes récoltées. Le Ministère contrôle le nombre de vignettes émises pour la chasse à l'orignal adulte et au chevreuil sans bois (biches et faons). Il restreint en outre le nombre de permis accordés pour la chasse au chevreuil dans certains secteurs du Sud de l'Ontario.

Bien que les efforts de gestion de la faune déployés par le Ministère portent principalement sur l'orignal, le chevreuil et l'ours, il surveille également les animaux à fourrure, les autres mammifères gibiers, le gibier à plumes, les populations de reptiles, d'amphibiens et d'oiseaux aquatiques ainsi que les espèces vulnérables, menacées et en voie de disparition.

Pour faciliter l'élaboration des plans de gestion et évaluer la durabilité de chaque espèce, les gestionnaires de la faune se fondent sur des données sur l'importance des populations d'espèces, les taux de naissance et de mortalité, la répartition selon l'âge et le sexe, la qualité des habitats, l'interaction des espèces fauniques, et les rencontres avec les populations d'êtres humains. D'après le Ministère, il faut maintenir l'équilibre entre le développement durable des populations d'animaux sauvages et les retombées économiques de la chasse pour les collectivités locales.

Gestion des orignaux

Les pratiques de gestion des orignaux sont axées sur l'offre et le maintien d'occasions de chasse par la gestion de l'habitat et de la population. À cet égard, la politique provinciale sur la gestion des orignaux remonte à 1980, auquel moment les cibles provinciales de population et de récolte d'orignaux ont été établies pour ce qu'il est convenu d'appeler la population d'orignaux chassable, c'est-à-dire les animaux situés en dehors des parcs et des autres zones protégées. Les cibles établies en 1980 prévoyaient une population d'orignaux chassable de 160 000 bêtes en 2000. Quand cette politique est venue à échéance en 2000, le Ministère n'a pas élaboré de nouveau plan. Il a plutôt révisé son objectif de population d'orignaux pour chaque unité de gestion de la faune pour tenir compte de la capacité de charge de l'habitat, c'est-à-dire le nombre maximum d'orignaux que l'habitat peut soutenir, des densités de population historiques et de facteurs socioéconomiques comme les retombées économiques de la chasse. Se fondant sur ces objectifs, le Ministère a conclu que la population d'orignaux souhaitée pour l'ensemble de la province serait de 123 000 bêtes.

Les normes et les directives du Ministère pour l'inventaire de la population d'orignaux en Ontario (*Standards and Guidelines for Moose Population Inventory in Ontario*) exigent que les unités de gestion effectuent des levés photoaériens annuels dans l'aire de répartition principale des orignaux; le but visé est d'effectuer un levé de tout le territoire aux trois ans. Ces levés permettent d'estimer l'importance et les tendances de la population d'orignaux et aident à connaître la composition des troupeaux selon l'âge et le sexe. L'information issue des levés photoaériens sert à déterminer le nombre optimal de vignettes de chasse que chaque unité de gestion devrait émettre pour assurer le développement durable de la population d'orignaux. Il est donc important que ces renseignements soient le plus à jour possible.

Nous avons examiné les registres des inventaires aériens des orignaux pour la période de 1975 à 2006; nous avons constaté que parmi les 80 unités de gestion qui avaient effectué des inventaires aériens au cours de cette période, 21 unités, dont 8 dans l'aire de répartition principale des orignaux, n'en avaient fait aucun pendant au moins cinq années. En outre, 8 unités n'avaient fait aucun inventaire aérien pendant 10 à 20 années au moins.

Les bureaux de district locaux utilisent les données sur la population d'orignaux chassable pour déterminer le nombre de vignettes de chasse qu'ils émettront. Sur les 68 unités de gestion qui calculent les quotas de récolte et le nombre de vignettes à attribuer en se servant du système de récolte d'orignaux du Ministère, nous avons remarqué que 41, soit 60 % environ, ont une population chassable supérieure à leur population estimative totale. Par exemple, dans une unité de gestion, la population estimative était de 3 904 orignaux, la population chassable, de 4 672. Dans une autre, la population estimative était de 1 827 orignaux, alors que la population chassable était de 2 392. Par conséquent, le nombre de vignettes émises était supérieur au nombre recommandé dans les directives sur la récolte, ce qui pouvait menacer la durabilité de la population dans les unités touchées. Nous avions fait une constatation semblable lors de notre vérification de 1998, mais le nombre d'unités où la population d'orignaux chassable était supérieure à la population estimative a augmenté depuis.

Nous craignons que les quotas de récolte, le nombre de vignettes de chasse émises et les tendances de la population d'orignaux ne fassent pas l'objet d'une gestion durable dans certaines unités de gestion. Nous avons examiné 12 unités de gestion dans l'aire de répartition principale des orignaux et constaté que 8 d'entre elles avaient une population d'orignaux estimative inférieure à la population cible. À un endroit, par exemple, la population cible était de 4 050 orignaux, tandis que la population estimative se chiffrait à 643 bêtes. Dans une autre unité, la population cible était de 4 035 orignaux et la population estimative, de 1 927. Dans ces cas, ainsi que dans les autres cas où les nombres réels étaient inférieurs aux populations cibles, le nombre de vignettes de chasse émises reflétait en général les fluctuations de la population d'orignaux, mais il n'a pas été corrigé par ailleurs pour permettre aux troupeaux d'orignaux de se régénérer et d'atteindre les niveaux cibles dans les unités qui posaient problème. Le bureau central du Ministère pourrait être tenu d'exercer une surveillance et un pouvoir d'approbation pour assurer le maintien d'un juste équilibre entre le développement durable de la population d'orignaux et les retombées économiques de la chasse.

Le nombre de vignettes de chasse à l'orignal disponibles dans une unité de gestion de la faune devrait être lié au nombre de bêtes pouvant être récoltées sans nuire au développement durable de la population d'orignaux selon les calculs des biologistes du Ministère. Comme le nombre d'Ontariens qui souhaitent chasser l'orignal est plus élevé que le nombre de vignettes disponibles, ces dernières sont attribuées au moyen d'un tirage au sort informatisé, et la préférence est accordée à ceux qui choisissent de chasser en groupe. En plus des vignettes que nous venons de décrire, 5 % des vignettes de chasse à l'orignal adulte dans les unités de gestion de la faune situées au nord des rivières French et Mattawa sont attribuées au moyen d'un second tirage au sort auquel seuls les résidents du Nord de l'Ontario sont admissibles. D'après notre examen, le système de tirage au sort des vignettes est équitable, chaque chasseur ayant la même possibilité que les autres d'obtenir une vignette. Toutefois, comme nous l'avons mentionné ci-dessus, il est nécessaire d'obtenir des renseignements à jour des inventaires aériens pour déterminer le nombre juste de vignettes de chasse à émettre chaque année pour maintenir la population d'orignaux à un niveau durable et atteindre le niveau de population cible fixé par le Ministère.

Depuis 2000, la récolte estimative d'orignaux se chiffre à 9 600 bêtes par année. D'après les plans établis par le Ministère pour la récolte des orignaux, la population d'orignaux chassable estimative est actuellement de 93 000 bêtes, de loin inférieur à la cible actuelle de 123 000 orignaux fixée en 2000 et inférieur à la population de 100 000 orignaux constatée au moment de notre vérification précédente de 1998.

Le système de récolte sélective actuel contrôle la chasse des orignaux adultes et permet la récolte des veaux. En général, ce système est efficace pour gérer les populations d'orignaux quand l'effort de chasse est de faible à modéré. Quand il est élevé, toutefois, la récolte sans restriction des veaux peut entraîner l'obligation de réduire la récolte globale pour assurer la survie d'un nombre suffisant de veaux jusqu'à l'âge adulte. Les biologistes de la faune utilisent le nombre de veaux pour 100 femelles comme mesure de la santé de la population d'orignaux. Or, nous avons constaté que le nombre de veaux pour 100 femelles diminuait depuis le milieu des années 1970 dans les 12 mêmes unités de gestion susmentionnées situées dans l'aire de répartition principale des orignaux. En 2004, le Ministère s'est attaqué à ce déclin en mettant fin à la politique qui consistait à accorder des vignettes de chasse au veau sur demande dans quatre unités de gestion, dont aucune n'est située dans l'aire de répartition principale des orignaux. Dans ces unités, les vignettes de chasse au veau sont maintenant attribuées au moyen de tirages au sort. L'émission sans restriction de vignettes de chasse au veau pourrait avoir contribué à l'incapacité d'atteindre les niveaux de population cibles dans les 12 unités de gestion en question. Il faut donc que le Ministère revoie ses pratiques de gestion pour s'assurer qu'elles permettent de gérer de façon durable la population d'orignaux de l'Ontario.

RECOMMANDATION 5

Pour maintenir un juste équilibre entre la durabilité de la population d'orignaux et l'offre d'un niveau raisonnable d'occasions de chasse, le ministère des Richesses naturelles doit :

- élaborer et mettre en œuvre une politique de gestion de l'orignal qui permettra d'atteindre le niveau de population cible global;
- recenser plus souvent avec précision la population actuelle d'orignaux;
- veiller à ce que la population d'orignaux chassable servant à déterminer le nombre de vignettes de chasse à émettre ne dépasse pas la population estimative actuelle;
- restreindre la chasse de façon plus rigoureuse dans les unités de gestion où le nombre réel d'orignaux est de loin inférieur aux niveaux de population cibles;
- imposer des exigences plus rigoureuses pour l'attribution des vignettes de chasse au veau dans toutes les unités de gestion ayant une faible population de veaux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse combinée aux recommandations 5, 6, 7 et 8. Cette réponse suit la Recommandation 8.

Gestion du chevreuil

Dans le cadre des pratiques de gestion du chevreuil, il faut tenir compte à la fois de l'augmentation de la demande de chasse, de la hausse des conflits entre l'être humain et le chevreuil et des préoccupations au sujet de la propagation de maladies. Des 150 unités de gestion de la faune qui existent en Ontario, 100 gèrent le chevreuil. Dans l'ensemble de la province, la récolte moyenne de chevreuils entre 2000 et 2005 a été de 82 000 bêtes par année.

D'après les estimations du Ministère, le troupeau de chevreuils de la province compte 400 000 bêtes.

Le Ministère n'a pas de politique de gestion approuvée du chevreuil; le personnel nous a informés qu'une politique provisoire élaborée en 1991 continuait d'être utilisée en général. Le Ministère a également un certain nombre de documents d'orientation concernant le chevreuil, comme le guide de gestion forestière contenant des lignes directrices relatives à l'habitat du cerf de Virginie (*Forest Management Guidelines for the Provision of White-Tailed Deer Habitat*) et la version préliminaire d'un outil d'aide à la décision pour la gestion écologique des cervidés en Ontario (*Decision Support Tool for the Ecological Management of Cervids in Ontario*). (Les cervidés sont des ruminants portant des bois comme le cerf, le wapiti, l'orignal et le caribou.) Lors de la vérification que nous avons faite du programme en 1998, nous avions aussi signalé l'inexistence d'une politique approuvée de gestion du chevreuil. Au cours de notre suivi, en date de 2000, de cette vérification, le Ministère a indiqué qu'il achevait un examen de la chasse au chevreuil visant à définir les secteurs où la population pouvait être récoltée en plus grand nombre. L'étude avait pour objet de faciliter l'élaboration d'une politique officielle de gestion du chevreuil, mais ni l'examen ni l'élaboration de la politique n'ont été menés à bien.

Le Ministère ne procède à aucun levé photoaérien de la population de chevreuils parce que ces animaux vivent dans des secteurs fortement boisés et qu'il est difficile de les apercevoir du haut des airs. Le Ministère calcule plutôt les niveaux de récolte autorisés en prenant en compte les niveaux de récolte antérieurs, les résultats de sondages menés auprès des chasseurs et les indicateurs indirects de la population de chevreuils comme les collisions entre chevreuil et véhicule, les plaintes au sujet de chevreuils nuisibles, la capacité de l'habitat à assurer la reproduction et le développement durable des populations et les répercussions des hivers rigoureux sur leur survie. Ces indicateurs de tendances font partie des données utilisées dans le système d'appui des décisions sur la récolte de chevreuils pour évaluer l'efficacité des niveaux de récolte de l'année précédente et fixer les quotas de l'année en cours. D'après les biologistes des districts, le système est utile en général pour planifier l'attribution des vignettes à chaque unité de gestion, mais il est difficile à utiliser et ses résultats sont difficiles à comprendre dans bien des cas. De plus, beaucoup de biologistes du Nord de l'Ontario utilisent le système uniquement comme guide; ils préfèrent s'en remettre à des renseignements comme les observations de chevreuils par les chasseurs et le taux de succès des récoltes pour déterminer le niveau de la population de chevreuils et attribuer les vignettes de chasse.

Le Ministère envoie par la poste aux chasseurs de chevreuil un questionnaire pour recueillir de l'information, comme le taux de succès des récoltes; toutefois, à cause du faible taux de réponse et de la variabilité des indicateurs indirects susmentionnés de la population de chevreuils, il ne dispose pas de renseignements suffisants à l'échelon de l'unité de gestion pour bien gérer le chevreuil.

La population totale de chevreuils a tellement augmenté en général que la surabondance dans certaines unités de gestion dépasse la capacité de charge de l'habitat. Si la population croît plus rapidement que les ressources alimentaires, l'habitat ne peut plus assurer le développement durable des animaux. En général, une densité de population de 25 chevreuils ou plus au kilomètre carré dépasse la capacité de charge de l'habitat moyen. Toutefois, nous avons remarqué que la densité de population est de 25 à 30 chevreuils au kilomètre carré dans certains parcs provinciaux et qu'elle dépasse la centaine dans un secteur du comté de Middlesex.

Une population de chevreuils surabondante peut avoir un effet néfaste sur la biodiversité, les espèces en péril, la régénération forestière, les zones écologiques fragiles et les habitats des autres espèces fauniques. De plus, elle peut augmenter le risque de

collisions entre chevreuil et véhicule qui entraînent des blessures ou la mort d'êtres humains. D'après les Rapports annuels sur la sécurité routière de l'Ontario, le nombre de collisions entre des véhicules et des animaux sauvages (des chevreuils, bien souvent) a augmenté de 95 %, passant de 7 000 en 1993 à 13 700 en 2004. Ces dernières années, le Ministère a mis en œuvre plusieurs initiatives pour remédier à l'augmentation de la population de chevreuils, notamment une stratégie provisoire pour prévenir et gérer les conflits entre l'être humain et le chevreuil dans le Sud de l'Ontario. Il doit toutefois élaborer un plan de gestion de l'abondante population de chevreuils.

D'après le Ministère, le risque d'exposition à des maladies transmissibles et à des parasites comme l'encéphalopathie des cervidés et le ver des méninges est particulièrement élevé dans les secteurs à forte population de chevreuils. Le chevreuil et le wapiti sont prédisposés à l'encéphalopathie des cervidés, une maladie neurologique mortelle. Même si l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA) a annoncé qu'il n'y a actuellement aucune preuve scientifique que l'encéphalopathie des cervidés se transmet à l'être humain et bien qu'aucun cas de la maladie n'ait été signalé dans les populations de chevreuils de l'Ontario, le Ministère a tout de même élaboré et publié en 2005 le programme de surveillance et d'intervention pour l'encéphalopathie des cervidés de la province.

Le ver des méninges est un parasite inoffensif pour le chevreuil, mais quand le chevreuil partage le même habitat que l'orignal, le wapiti ou le caribou, le parasite peut se transmettre aux autres animaux et provoquer des dommages neurologiques graves et même la mort. D'après les données scientifiques actuelles, la consommation par l'être humain d'animaux infectés par le ver des méninges ne pose pas de problème de santé publique. Les biologistes du Ministère nous ont dit que les populations de chevreuils croissantes se déplacent vers les aires de répartition habituelles des orignaux. Par suite d'études menées en 2000 et 2005 sur les chevreuils vivant dans les aires de répartition des orignaux, le Ministère a conclu qu'entre 30 % et 60 % des chevreuils inspectés étaient infectés par le ver des méninges. Comme les populations d'orignaux sont déjà inférieures aux niveaux cibles dans un certain nombre d'unités de gestion, l'exposition accrue au parasite pourrait les faire régresser davantage. Le Ministère n'a pas de programme de surveillance de la maladie du ver des méninges semblable à celui de l'encéphalopathie des cervidés, et il recueille très peu de renseignements sur le taux de mortalité des orignaux due au ver des méninges. À cet égard, nous avons noté qu'une autre administration essayait de mettre au point un test efficace d'échantillons de sérum sanguin prélevés sur des orignaux pour déterminer s'ils avaient été exposés au ver des méninges.

RECOMMANDATION 6

Pour aider à maintenir une population de chevreuils en santé et contrôler la propagation des maladies aux animaux plus vulnérables, comme les orignaux, le ministère des Richesses naturelles doit :

- élaborer une politique qui fixe l'orientation stratégique de la gestion des populations croissantes de chevreuils;
- revoir son système d'appui des décisions concernant la récolte de chevreuils en Ontario (*Ontario Deer Harvest Decision Support System*) pour s'assurer qu'il fournit aux biologistes de l'information pertinente, complète et à jour sur laquelle fonder les quotas de chasse;
- collaborer avec d'autres administrations à l'élaboration de stratégies efficaces de détection et de contrôle des maladies infectieuses.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse combinée aux recommandations 5, 6, 7 et 8. Cette réponse suit la Recommandation 8.

Gestion de l'ours noir

Les pratiques de gestion de l'ours noir sont axées sur la protection de l'habitat et le maintien de la population à un niveau durable pour assurer des occasions de chasse continues et les retombées économiques qui en découlent pour la province. Selon les estimations, la population d'ours noirs se situe actuellement entre 75 000 et 100 000 bêtes et la récolte estimative annuelle est de 5 400. S'il y a abondance d'ours noirs dans certains secteurs de la province – au point d'être nuisibles –, nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas de renseignements complets sur les récoltes d'ours noirs, ce qui pourrait donner lieu à des décisions qui n'assurent pas la durabilité de la population d'ours dans toutes les régions de la province.

Le Ministère a une politique provinciale de gestion de l'ours qui remonte à septembre 1990, mais il ne fixe aucun quota ni ne restreint le nombre de permis de chasse délivrés. Il applique plutôt des directives de durabilité fondées sur des indicateurs de la densité estimative de la population d'ours, la récolte annuelle totale et le pourcentage de femelles en général et de femelles adultes dans les récoltes antérieures pour fixer le niveau de récolte maximal. Selon les directives précitées, la récolte moyenne ne doit pas dépasser un ours par 50 kilomètres carrés dans le Nord et un ours par 25 kilomètres carrés dans le Centre de l'Ontario. En outre, le Ministère a indiqué que les populations d'ours noirs sont susceptibles de surexploitation à cause des caractéristiques de leur cycle de vie comme la maturation tardive et la reproduction aux deux ans. Comme les taux de mortalité et de survie des femelles adultes ont une grande influence sur la viabilité de la population d'ours, les directives limitent la récolte de femelles adultes à 20 % de la récolte totale.

Afin de réduire la mortalité chez les ourses et les oursons, le Ministère a aboli en 1999 la chasse à l'ours au printemps. Malgré cette mesure et d'après les données disponibles sur la récolte d'ours de 1987 à 2004, nous avons constaté que les populations d'ours dans certains secteurs risquent de ne pas être maintenues à des niveaux durables. Dans les 76 unités de gestion de la faune pour lesquelles nous disposions de données sur la récolte d'ours, nous avons relevé des cas de dépassement annuel de la récolte autorisée de femelles adultes. Par exemple, dans 15 années sur 18, au moins 10 unités de gestion ont dépassé les directives de récolte. De plus, la principale source de renseignements sur les récoltes recueillis par le Ministère est un sondage envoyé par la poste à tous les chasseurs d'ours. Pour la période de 2000 à 2004, nous avons constaté que le taux de réponse moyen au sondage était inférieur à 50 %. En 2005, le Ministère a rendu le sondage obligatoire et envoyé un rappel aux chasseurs d'ours habitant l'Ontario. Même si le taux de réponse est passé à 60 %, le Ministère continuait à se fonder sur des renseignements incomplets pour déterminer le nombre des années où les niveaux de récolte dépassaient les directives de durabilité susmentionnées. Si tous les sondages avaient été retournés, il est possible qu'ils auraient indiqué un niveau de récolte plus élevé que celui noté précédemment. Le dépassement des directives en matière de récolte d'ourses adultes risque d'avoir un effet néfaste sur la durabilité globale de la population.

Bien que les pourvoyeurs touristiques exploitant des zones de gestion de l'ours se voient attribuer un niveau de récolte d'ours fondé sur les directives de durabilité, le Ministère n'a pas pris les mesures correctives qui s'imposaient en cas de dépassement des directives. Dans les districts que nous avons visités, le nombre d'ours récoltés par de nombreux exploitants entre 2001 et 2006 était supérieur aux directives. Nous avons noté que le Ministère avait eu des discussions informelles avec les exploitants concernés, mais elles avaient été peu fructueuses; les mêmes exploitants continuaient en effet de récolter chaque année un plus grand nombre d'ours que le nombre autorisé. Par exemple, l'un d'eux

dont le quota maximal était de 14 ours par année en récoltait immanquablement un plus grand nombre – jusqu'à 28 bêtes dans la même année.

RECOMMANDATION 7

Pour assurer le maintien des populations d'ours noir à des niveaux durables dans toutes les régions de la province, le ministère des Richesses naturelles doit :

- envisager d'imposer des sanctions aux chasseurs d'ours qui ne répondent pas au sondage provincial obligatoire qui leur est envoyé par la poste et dont le Ministère a besoin pour obtenir des données exactes à utiliser dans l'établissement des directives de durabilité;
- prendre des mesures correctives contre les pourvoyeurs touristiques qui dépassent continuellement les directives de durabilité régissant la récolte d'ours maximale.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse combinée aux recommandations 5, 6, 7 et 8. Cette réponse suit la Recommandation 8.

Caribou des bois

Les pratiques de gestion du caribou des bois sont axées sur le rétablissement de cette espèce menacée. Les forêts boréales du Nord de l'Ontario abritent quelque 5 000 individus. Depuis une centaine d'années, l'aire de répartition de cette espèce régresse progressivement vers le Nord, diminuant au rythme d'environ 35 000 kilomètres carrés par décennie, ce qui se traduit par le rétrécissement de la population. La régression de l'aire de répartition du caribou des bois est en grande partie imputable aux changements dans l'habitat.

En février 2005, le Ministère s'est attaqué aux préoccupations susmentionnées en rédigeant une stratégie provisoire de rétablissement du caribou des bois en Ontario. La stratégie vise à maintenir des populations autonomes là où elles existent actuellement, à assurer la sécurité des populations isolées et à rétablir le troupeau dans des unités de paysage choisies de façon stratégique. À cette fin, le Ministère a élaboré 11 objectifs de rétablissement, notamment :

- l'établissement d'indices de référence pour le taux d'occupation des aires de répartition et la santé des populations de caribous des bois;
- la constitution d'une base de données sur le taux d'occupation dans l'aire de répartition des caribous;
- la réduction des menaces connues;
- le ciblage, la protection et la gestion des habitats essentiels.

À la fin de notre vérification, la stratégie de rétablissement en était toujours au stade provisoire et le Ministère avait encore besoin de renseignements concernant les caractéristiques de l'habitat des caribous, la prédation (les prédateurs naturels), la réaction aux activités d'aménagement, l'empiétement d'autres espèces sur l'habitat du caribou et les effets de maladies. Si la stratégie de rétablissement n'est pas mise en œuvre rapidement, les biologistes estiment que la population de caribous des bois et son habitat essentiel risquent de se détériorer encore davantage, et le caribou serait donc classé parmi les espèces disparues de l'Ontario ou les espèces en voie de disparition sur la liste des espèces en péril de la province.

RECOMMANDATION 8

Pour éviter une plus grande détérioration de la population de caribous des bois, le ministère des Richesses naturelles doit recueillir les renseignements nécessaires pour parachever et mettre en œuvre dans les plus brefs délais sa stratégie de rétablissement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni la réponse combinée suivante aux recommandations 5, 6, 7 et 8 :

Les politiques ministérielles de gestion de l'orignal, du chevreuil et de l'ours noir continueront de tenir compte des changements que subissent l'environnement et la société tandis que le Ministère met en œuvre des méthodes de gestion écologiques du paysage pour ces espèces. Le Ministère formulera des orientations stratégiques propres à assurer une gestion durable des populations d'animaux sauvages et de leurs habitats. De plus, il examinera plus à fond les objectifs provinciaux et locaux en matière de populations et d'habitats fauniques, les outils d'appui à la décision et les programmes de surveillance et d'évaluation.

Le Ministère continuera de collaborer avec le Centre canadien coopératif de la santé de la faune et d'autres intervenants pour définir les priorités en matière de contrôle et de surveillance des maladies de la faune; il continuera également d'apporter une contribution ou de prendre les devants dans le domaine de la surveillance, du contrôle et de la gestion des priorités actuelles en matière de maladies de la faune, à savoir l'encéphalopathie des cervidés, la grippe aviaire, le virus du Nil occidental et la tuberculose.

Le gouvernement se propose de réglementer la protection de l'habitat du caribou et le Ministère continuera de contribuer à l'élaboration et au parachèvement des stratégies nationales et provinciales de rétablissement du caribou des bois. Le Ministère a aussi entrepris l'élaboration d'un cadre de conservation pour donner suite aux recommandations issues de l'élaboration des stratégies de rétablissement.

GESTION DES PÊCHES

Le Ministère est responsable de l'élaboration des lois, des politiques et des programmes en matière de pêche ainsi que des directives d'évaluation des populations de poissons. Il assure également la gestion des habitats du poisson et la surveillance des stocks de poisson dans l'ensemble de la province, tant pour la pêche sportive que pour la pêche commerciale. La contribution estimative de la pêche sportive à l'économie provinciale dépasse 2,3 milliards de dollars par année, tandis que la valeur après transformation de la pêche commerciale s'élève à plus de 200 millions de dollars par année.

L'Ontario gère 148 espèces de poissons dans les quatre Grands Lacs qui touchent la province et dans plus de 250 000 lacs intérieurs. En 1992, le Ministère a publié le *Plan d'aménagement des pêches de l'Ontario,* qui est la stratégie de gestion provinciale des pêches. Le Plan vise à protéger la santé des écosystèmes aquatiques et à remettre en état ceux qui se sont détériorés.

Gestion des pêches commerciales

La pêche commerciale se pratique surtout sur les Grands Lacs, principalement le lac Érié. Comme la capacité de production naturelle des écosystèmes aquatiques est limitée, la quantité de poissons qui peut être récoltée de façon durable est également limitée. Par conséquent, aux fins de la gestion des pêches commerciales, le Ministère collabore avec les organismes fédéraux et étatiques américains au partage des ressources halieutiques conforme au plan stratégique conjoint de la gestion des pêches sur les Grands Lacs (*Joint Strategic Plan for Management of Great Lakes Fisheries*). Le Ministère se fonde sur les limites de prises permises (la quantité de poissons pouvant être récoltée sans nuire à la durabilité du stock de poissons) pour fixer les quotas de pêche commerciale par espèce pour chaque permis de pêche commerciale.

Tous les ans, l'Ontario et les États-Unis évaluent les populations de poissons des lacs et la capacité de reproduction des espèces. Ils se fondent sur les résultats de ces évaluations pour corriger les quotas de pêche et assurer ainsi la viabilité des pêcheries. Nous avons constaté que le Ministère avait corrigé les quotas tous les ans par suite des évaluations pour que la récolte annuelle permette d'assurer la durabilité des stocks futurs de poissons.

Les récoltes supérieures aux limites de prises permises mettent en péril les stocks de poissons. De manière générale, la gestion ministérielle de la pêche commerciale favorisait la durabilité des stocks de poisson commercial. Nous avons toutefois relevé un certain nombre de cas importants dans lesquels une amélioration de la surveillance et de l'application de la loi s'impose. Par exemple :

- Dans deux zones de gestion du poisson sur le lac Supérieur, la pêche non autorisée effectuée par une bande autochtone s'est soldée par une récolte totale qui dépassait largement les quotas. Par exemple, le quota du poisson maigre, le poisson le plus récolté commercialement, était dépassé à hauteur de 275 %.

  En 1984, la bande a contesté le droit du Ministère d'imposer des conditions au demandeur d'un permis de pêche commerciale. Les tribunaux ont déclaré que les conditions imposées par l'Ontario servent une fin de conservation valable et constituent une restriction raisonnable au droit de pêche de la bande. Toutefois, le Ministère n'a pas appliqué la loi et la surpêche dans ces zones de gestion du poisson se poursuit.
- Les entreprises de pêche commerciale autorisées dépassaient constamment le quota de pêche dans deux zones de gestion du poisson sur le lac Huron. Entre 2003 et 2006, la récolte a totalisé 211 501 kilogrammes, soit 260 % de plus que le quota. Dans ce cas, le Ministère a reconnu que les quotas étaient périmés, mais il n'avait pas suffisamment de données scientifiques sur les stocks de touladis pour pouvoir les modifier officiellement. Or, en l'absence de renseignements suffisants, une surpêche de cette ampleur peut compromettre la durabilité des pêcheries.

La récolte de la plupart des types de pêche commerciale comprend des prises involontaires de poissons et d'autres organismes aquatiques, appelée « prise accessoire ». Bien souvent, la prise accessoire est rejetée à l'eau, pratique considérée en général comme un gaspillage et éventuellement préjudiciable aux écosystèmes aquatiques. Le Ministère n'a pas de politique de gestion de la prise accessoire, ni de procédures pour l'estimer. Par conséquent, il lui est difficile de déterminer la prise totale de chaque espèce pour s'assurer que les espèces sont gérées correctement. Nous avons constaté que l'Australie s'était dotée d'une politique sur la prise accessoire pour améliorer la productivité des pêcheries et maintenir l'intégrité des écosystèmes aquatiques. Sa politique comprend des stratégies et des procédures pour réduire la prise accessoire, améliorer la protection des espèces fragiles et recueillir des données scientifiques pour déterminer les impacts écologiques de la prise accessoire.

RECOMMANDATION 9

Afin de mieux protéger les pêches commerciales et les stocks de poissons, le ministère des Richesses naturelles doit :

- appliquer la réglementation quand le nombre de poissons récoltés dépasse les quotas fixés pour assurer la durabilité des stocks de poisson commercial;
- envisager d'élaborer une politique de gestion de la prise accessoire pour en réduire l'impact écologique sur les écosystèmes aquatiques et la viabilité des espèces touchées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse combinée aux recommandations 9, 10 et 11. Cette réponse suit la Recommandation 11.

Gestion de la pêche sportive

Les bureaux de district assurent la gestion des ressources de pêche dans leur territoire. Vers la fin des années 1980, les bureaux de district ont élaboré des plans de gestion des pêches qui sont venus à échéance en 2000. Ces plans comprenaient des orientations stratégiques à long terme pour les ressources halieutiques, des taux de récolte possibles, des limites par espèce, des projets d'utilisation des ressources au fil du temps, des stratégies de gestion et un calendrier de mise en œuvre. Quand les plans sont échus, le Ministère a jugé que leurs objectifs de gestion et les mesures connexes ne reflétaient probablement pas les nouvelles données scientifiques, les nouvelles orientations gouvernementales et les enjeux actuels des ressources de la pêche. Toutefois, le Ministère n'a ni mis à jour les plans existants ni élaboré de nouveaux plans à l'aide de données scientifiques et d'information actualisées sur les pêches. De plus, les plans échus n'ont été ni examinés ni évalués pour vérifier si les objectifs et les cibles avaient été atteints ou si les mesures et les stratégies de gestion avaient été efficaces.

Nous avons remarqué que, depuis 2000, les bureaux de district géraient en général les pêches en fonction de leurs propres priorités et des enjeux locaux. Par conséquent, dans les districts que nous avons visités, nous avons noté que les stratégies de gestion des pêches étaient élaborées à titre de mesures provisoires pour orienter les activités de gestion des pêches à ces endroits. En général, les stratégies énonçaient les besoins en gestion des pêches, les résultats souhaités et les mesures nécessaires pour les réaliser. Toutefois, l'instauration de plans officiels est une première mesure essentielle pour assurer la protection et la durabilité des ressources halieutiques vulnérables; ils permettraient en outre au Ministère de mesurer le succès des mesures prises pour protéger ces ressources et les écosystèmes de la province. L'absence de plans de gestion officiels des pêches peut donner lieu à des décisions incohérentes ou nocives.

Lorsque les plans de gestion des pêches des districts sont venus à expiration en 2000, un groupe de travail a constaté le besoin d'élaborer un programme de surveillance pour mesurer expressément la santé des ressources aquatiques. Cette surveillance permettrait de déterminer si les méthodes de gestion appliquées par le Ministère assuraient la durabilité écologique des ressources dans l'ensemble de la province. En 2004, le Ministère a annoncé un cadre stratégique provisoire de la gestion écologique de la pêche sportive (pour les pêches intérieures) qui lui permettrait de surveiller les ressources halieutiques. Le cadre constitue le fondement de la mise en œuvre du *Plan d'aménagement des pêches de l'Ontario*. En appliquant le cadre, le Ministère se propose de gérer les ressources halieutiques au moyen d'une approche axée sur le paysage plutôt que sur les lacs individuels et de délimiter de nouvelles zones de gestion des pêches en fonction de facteurs biologiques, climatiques et sociaux. Il entend également élaborer des outils de réglementation pour différentes espèces de pêche sportive, établir des normes de zone générales pour garantir que la réglementation repose sur des données scientifiques rigoureuses, assurer une surveillance normalisée des pêches pour faciliter les rapports sur l'état des ressources et accroître la participation du public par la création de conseils d'intendance. Le Ministère a fait savoir que le cadre constituerait un outil de surveillance qui indiquerait les mesures de conservation nécessaires, procurerait de l'information sur la santé des écosystèmes aquatiques et produirait des rapports sur la durabilité écologique et la biodiversité.

À la fin de notre vérification, toutefois, il restait à parachever de nombreux éléments fondamentaux du cadre, et les consultations publiques se poursuivaient. Par ailleurs, le Ministère n'avait pas d'échéancier pour l'instauration du cadre, mais il

nous a appris que la mise en œuvre des zones de gestion des pêches se ferait de façon progressive. Entre-temps, il menait un projet pilote dans trois districts en vue de mettre en œuvre les nouvelles zones de gestion des pêches et d'autres aspects du cadre. Les autres districts continuaient de gérer les pêches en fonction des priorités locales.

RECOMMANDATION 10

Pour faire en sorte que la pêche sportive continue d'être gérée avec un souci de durabilité, le ministère des Richesses naturelles doit élaborer des plans officiels de gestion des pêches, accompagnés de calendriers de mise en œuvre.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse combinée aux recommandations 9, 10 et 11. Cette réponse suit la Recommandation 11.

Programme d'ensemencement

L'ensemencement de plans d'eau au moyen de poissons d'élevage est un volet important du programme de gestion des pêches du Ministère. À ce titre, l'un des objectifs du Ministère en faveur des pêches est de procurer à la province des avantages écologiques et socio-économiques tout en réalisant ses propres priorités, notamment assurer la biodiversité en rétablissant et en protégeant les pêches et le stock génétique de la province et en multipliant les occasions de pêche récréative.

Afin de réaliser cet objectif, le Ministère exploite 10 stations de pisciculture qui produisent 11 espèces de poissons et maintiennent 17 stocks de géniteurs (poissons conservés pour la reproduction). Chaque année, le Ministère libère environ 8,5 millions de poissons en moyenne dans l'ensemble de la province. Le poisson produit dans les stations de pisciculture est destiné à quatre des Grands Lacs et à plus de 1 000 lacs et cours d'eau intérieurs.

Tous les ans, le personnel du Ministère décide de la quantité et des espèces de poissons à libérer ainsi que des lacs à ensemencer. Environ la moitié de l'ensemencement vise à rétablir les populations existantes afin d'aider à la reproduction naturelle des espèces. L'autre moitié vise à soutenir la pêche de poisson d'élevage et à accroître les occasions de pêche récréative là où les populations autonomes sont insuffisantes ou inexistantes.

Afin de protéger la diversité biologique et de maintenir la santé des écosystèmes, les directives du Ministère sur l'ensemencement des eaux intérieures de l'Ontario (*Guidelines for Stocking Fish in Inland Waters of Ontario)* exigent de procéder à un inventaire de l'habitat aquatique ou à un levé de lac avant tout ensemencement pour s'assurer que les paramètres physiques, chimiques et biologiques du plan d'eau conviennent à l'espèce qui y est destinée. Les directives stipulent également qu'un programme d'ensemencement doit faire l'objet d'une évaluation visant à confirmer que les objectifs sont atteints. Nous avons observé que le Ministère n'avait pas de levés de lac à jour et qu'il n'avait pas effectué suffisamment d'évaluations récentes à la suite de l'ensemencement pour pouvoir vérifier le succès du programme et son effet sur les stocks de poissons. Par exemple :

- Dans les districts que nous avons visités, nous avons remarqué qu'aucun levé de lac obligatoire n'avait été effectué pour 88 des 368 lacs ensemencés depuis 2001. Dans l'un des districts, le personnel nous a informés que certains lacs de la région étaient ensemencés tous les ans depuis 20 ans même s'il n'y avait jamais eu de levé de lac pour vérifier le succès de l'ensemencement annuel.
- Au niveau provincial, 9 884 levés de lac avaient été effectués, mais plus de 70 % d'entre eux étaient préalables à 1980. Le personnel du Ministère nous a informés qu'il était possible que certains districts disposent de levés de lac plus récents, mais qu'il s'agissait alors de levés

portant sur des lacs évalués pour la première fois et non des lacs qui avaient déjà été ensemencés. En l'absence de levés de lac à jour, il est possible que le Ministère ensemence des lacs qui ont déjà une population autonome à laquelle nuit l'ensemencement. Nous avions fait des commentaires semblables lors de notre vérification du programme en 1998. Par ailleurs, comme les derniers levés de lac remontaient à plus de 20 ans, il fallait obtenir des renseignements à jour, car de nombreux facteurs, comme la détérioration des habitats de poissons, la pollution et la propagation d'espèces aquatiques envahissantes, doivent être pris en compte dans les décisions du Ministère en matière d'ensemencement.

- Dans les districts que nous avons visités, le Ministère n'avait généralement pas de renseignements à jour sur le succès du programme d'ensemencement, car seulement 110 évaluations postérieures avaient été effectuées sur un total de 368 lacs ensemencés. Des 110 évaluations, 54 étaient antérieures à 2000 et 42 dataient d'avant 1990.

En plus du Ministère, un certain nombre de partenaires communautaires élèvent du poisson et ensemencent des plans d'eau de l'Ontario. Entre 2002 et 2006, ils ont libéré plus de 30 millions de poissons, soit une moyenne de 6 millions par année. D'après les directives du Ministère sur l'ensemencement des eaux intérieures de l'Ontario, tout le poisson destiné à l'ensemencement, sans égard à la source, doit répondre aux normes fédérales minimales en matière de qualité et de santé du poisson ou les dépasser, et satisfaire en outre aux directives provinciales qui exigent que le poisson soit exempt de toute maladie causée par des pathogènes ou des parasites. Bien que le Ministère inspecte le poisson d'ensemencement pour s'assurer qu'il n'est pas porteur de maladie, ses partenaires communautaires n'ont aucun programme d'inspection du poisson. En l'absence d'un programme de contrôle systématique pour inspecter le nombre important de poissons d'ensemencement des partenaires communautaires, il y a un risque que des maladies infectieuses soient introduites dans les plans d'eau de la province et nuisent à la santé et au développement durable des pêches de l'Ontario.

RECOMMANDATION 11

Pour faire en sorte que le programme d'ensemencement contribue vraiment à rétablir les populations de poissons et à accroître les occasions de pêche récréative, le ministère des Richesses naturelles doit :

- effectuer des levés de lac à intervalles réguliers et des évaluations après ensemencement pour déterminer si les objectifs de l'ensemencement sont atteints;
- instaurer un programme de contrôle pour inspecter la santé et la qualité du poisson des partenaires communautaires du Ministère destinés à l'ensemencement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni la réponse combinée suivante aux recommandations 9, 10 et 11 :

Le Ministère s'efforce de gérer la pêche sportive et commerciale de l'Ontario en se fondant sur des données scientifiques rigoureuses pour justifier l'attribution de quotas, évaluer les stocks de poissons, élaborer des plans de gestion des pêches et restaurer et protéger les habitats du poisson. Les partenaires jouent un grand rôle dans la gestion des pêches. Les programmes de surveillance et d'évaluation actuels sont axés sur les domaines à priorité élevée, comme la récolte commerciale, le rétablissement des stocks de poissons indigènes et la pêche sportive intensive. Les lacs représentatifs feront l'objet d'une surveillance plus rigoureuse et les résultats serviront à élaborer les données scientifiques

nécessaires pour renforcer le corpus de connaissances du Ministère.

Un plan de gestion des pêches est en place pour les Grands Lacs et pour certaines pêches à valeur élevée. En vertu du nouveau cadre stratégique de gestion écologique de la pêche sportive, le Ministère passe à une gestion à plus grande échelle dans les zones de gestion des pêches. Des objectifs seront élaborés pour chaque zone et un nouveau programme de surveillance des pêches servira à évaluer la santé des stocks de poissons.

La gestion de la santé du poisson est une responsabilité partagée avec le gouvernement fédéral, et un certain nombre de règlements s'appliquent aux poissons d'ensemencement élevés par les partenaires du Ministère. L'Agence canadienne d'inspection des aliments apporte des modifications réglementaires à la *Loi sur la santé des animaux* afin d'améliorer la gestion de la santé du poisson.

APPLICATION ET OBSERVATION DE LA LOI

La Direction de l'application des règlements du Ministère a le mandat de protéger l'intérêt du public en appliquant des mesures de protection réglementaire des ressources naturelles de l'Ontario. Pour ce faire, le Ministère emploie quelque 250 agents de protection de la nature qui peuvent faire une inspection, un arrêt, des fouilles ou une saisie en vertu de différentes lois, dont la *Loi sur la protection du poisson et de la faune*, la *Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs* et la *Loi sur les pêches*. Les règlements pris en application des lois énumérées ci-dessus contrôlent les activités de chasse et de pêche en restreignant les récoltes et en désignant les saisons de récolte. Par ailleurs, les agents de protection de la nature peuvent effectuer des contrôles au hasard à longueur d'année pour recueillir de l'information sur le gibier pris par les chasseurs et s'assurer que la réglementation est respectée.

Au cours de l'exercice 2006-2007, quelque 60 agents de protection de la nature se sont acquittés de fonctions de gestion ou d'autres tâches administratives tandis qu'environ 190 travaillaient sur le terrain et consacraient en général environ 75 % de leur temps à l'application de la réglementation de la pêche et de la faune. Les agents sur le terrain doivent effectuer des patrouilles dans un territoire d'une superficie d'environ un million de kilomètres carrés, soit plus de 5 000 kilomètres carrés en moyenne par agent.

Application de la loi

En avril 2006, le Ministère a centralisé la fonction d'application des bureaux régionaux et de district à la Direction de l'application des règlements. Parallèlement à cette réorganisation, il a adopté un cadre d'observation et d'application de la loi axé sur le risque. Cette nouvelle approche concentre le travail et les interventions du Ministère sur les affaires qui posent un risque pour la santé et la sécurité des personnes, les ressources naturelles et l'économie. Les agents de protection de la nature sont affectés à des régions géographiques précises. Dans le cadre des efforts qu'ils déploient pour faire appliquer la loi, les agents effectuent des patrouilles de prévention générale et ciblent les secteurs à risque élevé désignés dans les plans de gestion axés sur le risque pour surveiller les utilisateurs des ressources et maintenir une présence visible dans les collectivités.

Le Ministère alloue à la Direction de l'application des règlements des fonds de soutien du fonctionnement correspondant en moyenne à 9 000 $ par agent de protection de la nature pour qu'elle exécute des activités d'application de la loi sur le terrain.

Lors de notre examen des activités d'application de la loi dans les districts où nous sommes allés

et de nos discussions avec les superviseurs et les agents qui en ont la charge, nous avons fait les constatations suivantes :

- Pour l'exercice 2006-2007, chaque unité d'application de la loi a élaboré un plan de gestion axé sur le risque énonçant les activités d'application de la loi nécessaires à la protection efficace des ressources naturelles. Or, le budget prévu des quatre unités examinées était insuffisant pour accomplir les activités d'application de la loi prévues dans les plans de gestion axés sur le risque. Par conséquent, le nombre d'heures de patrouille effectuées par les agents de protection de la nature a été réduit de 15 % à 60 % par rapport aux niveaux prévus. En ce qui a trait aux activités d'application de la loi menées sur les Grands Lacs, les heures de patrouille marine ont été réduites de moitié par rapport aux niveaux prévus. Parmi les activités d'application prévues qui ont été réduites figuraient les patrouilles visant à prévenir la récolte illégale d'orignaux, de chevreuils, de caribous et d'ours noirs; l'application, dans le domaine de la pêche sportive, des mesures réglementaires relatives aux pêches et aux espèces de poissons vulnérables; les activités visant à freiner les pratiques de chasse non sécuritaires; les patrouilles aériennes des secteurs touristiques éloignés. En cas de déficit de financement, les bureaux de district n'étaient pas autorisés à virer des fonds d'autres activités aux unités d'application de la loi, contrairement à ce qui se faisait auparavant.
- Dans les unités d'application de la loi que nous avons examinées, des contraintes budgétaires ont empêché les agents de protection de la nature de se livrer à d'autres activités de surveillance des récoltes. À cet égard, ils ne pouvaient dépenser plus de 75 $ à 125 $ par semaine en frais de fonctionnement comme les repas, l'essence, les réparations et l'entretien des véhicules, et les déplacements. Compte tenu de ce niveau de financement, les agents de protection de la nature ont effectué des patrouilles régulières un ou deux jours par semaine en moyenne au cours de l'exercice 2006-2007, par rapport à une moyenne de trois ou quatre jours par semaine durant l'exercice précédent. Dans le cas d'une unité, nous avons remarqué que les patrouilles régulières avaient été suspendues au milieu de novembre 2006 faute de fonds, même s'il restait dix jours à courir dans la saison de chasse au chevreuil. Dans un autre cas, les agents de protection de la nature n'ont pu effectuer de patrouilles que sur le tiers d'un lac important pour contrôler la pêche sportive et commerciale. L'insuffisance des activités d'application de la loi et la pêche intensive pratiquée sur le lac ont provoqué l'effondrement de la population du doré jaune, qui est tombée à un niveau menaçant sa survie. En pareil cas, on est en droit de se poser de sérieuses questions sur la mesure dans laquelle des activités d'application réduites permettent d'assurer la protection des ressources halieutiques et fauniques.
- Les agents de protection de la nature et les superviseurs ont fait savoir que le temps consacré aux patrouilles de prévention avait diminué à cause de la réduction du financement. Nous avons constaté que le nombre de contacts avait chuté de 20 % et le nombre d'accusations, de 16 %, au cours des cinq dernières années. En outre, le nombre d'agents de protection de la nature et le temps passé sur le terrain ont régressé au cours de la même période. D'après des études réalisées par des organismes d'application dans d'autres administrations, lorsque les agents sont engagés dans une stratégie de patrouilles proactives et ciblées comme les patrouilles de prévention, le taux d'inobservation diminue. Dans beaucoup de cas, les autres administrations ont augmenté le niveau d'observation des lois en

affectant un plus grand nombre d'agents aux patrouilles de prévention. Il est possible que la réduction du nombre et de l'étendue des patrouilles effectuées par les agents de protection de la nature ait soumis les ressources halieutiques et fauniques de la province à des pressions supplémentaires. Par exemple, nous avons appris qu'une opération éclair de deux semaines menée par une unité d'application en 2006 lui avait permis de saisir 57 orignaux chassés illégalement, soit près du double du nombre saisi (29) au cours d'une opération semblable menée en 2005. Dans le cas de deux autres unités qui avaient mené des chasses contrôlées au chevreuil au cours de l'automne 2006, les agents de protection de la nature ont constaté qu'entre 15 % et 20 % des chasseurs contrôlés avaient enfreint la réglementation; la chasse sans permis, le transfert de vignettes de chasse au chevreuil et l'entrée sans autorisation pour chasser faisaient partie des infractions constatées.

Globalement, la réduction du financement et des activités d'application de la loi sur le terrain pourrait nuire à l'efficacité des activités d'application et, au bout du compte, aux ressources halieutiques et fauniques. Nous avions fait part de préoccupations semblables lors de notre vérification de 1998.

RECOMMANDATION 12

Pour assurer la durabilité des ressources halieutiques et fauniques et garantir l'observation de la loi, le ministère des Richesses naturelles doit déterminer si les ressources allouées à l'application de la loi sont suffisantes pour atteindre les objectifs d'application énoncés dans ses plans de gestion axés sur le risque.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse combinée aux recommandations 12, 13 et 14. Cette réponse suit la Recommandation 14.

Déploiement des agents de protection de la nature

Le Ministère fixe les niveaux de dotation des unités d'application de la loi au moyen d'un modèle de déploiement des effectifs d'agents de protection de la nature qui a été élaboré dans les années 1980. Le modèle était fondé sur la population d'une région géographique et sur la capacité d'accès du public aux ressources naturelles. Il n'a pas été mis à jour pour tenir compte des risques auxquels les ressources halieutiques et fauniques sont exposées actuellement. Par conséquent, les superviseurs de l'application de la loi réussissaient plus ou moins à obtenir les niveaux de dotation qui leur semblaient appropriés. En général, les besoins en dotation étaient fondés sur les connaissances qu'avait la Direction de l'application des règlements de la zone d'application, notamment des facteurs comme la demande de service (déterminée d'après le nombre de plaintes), les tendances des activités illégales, les préoccupations du public et les caractéristiques géographiques. Depuis l'exercice 2002-2003, le nombre d'agents de protection de la nature sur le terrain a diminué de 7 %, passant de 208 à 194. La capacité des agents à assurer la protection des ressources halieutiques et fauniques s'en ressent d'autant.

Compte tenu de la nouvelle approche axée sur le risque des activités d'application de la loi, le Ministère se doit d'élaborer un modèle de déploiement des agents de protection de la nature fondé sur la charge de travail. Nous avons remarqué que les autres administrations déployaient les agents surtout en fonction des besoins du service. S'il recueillait des statistiques sur la charge de travail et déployait les agents en conséquence, le Ministère serait mieux en mesure de juger s'il a les effectifs nécessaires pour atteindre ses objectifs en matière d'application de la loi.

Le déploiement efficace des agents de protection de la nature contribue à prévenir les activités illégales et à protéger la durabilité des ressources. Toutefois,

la stratégie de déploiement actuelle limite la portée des activités d'application de la loi, ce qui pourrait avoir un effet nocif sur les ressources. Dans une unité d'application particulière, nous avons observé qu'aucun agent de protection de la nature à temps plein n'était chargé de patrouiller sur un lac où étaient installés 30 exploitants de pêche commerciale titulaires de permis. Dans une autre, les employés affectés à l'application de la loi nous ont fait part de deux cas où les titulaires d'un permis de pêche commerciale avaient falsifié leurs rapports quotidiens pour dissimuler des prises. Ces cas posent un risque accru d'inobservation des quotas de pêche, et ils pourraient conduire à des pratiques de pêche qui vont à l'encontre de la durabilité des ressources.

La majorité des agents de protection de la nature travaillent des quarts de huit heures qui se terminent habituellement avant 18 heures, et les quarts de nuit sont généralement rares. D'après le personnel du Ministère, la plupart des plaintes reçues du public la nuit ne nécessitent pas d'attention immédiate, bien que près de 20 % des appels au service téléphonique du Ministère pour signaler des abus des ressources naturelles soient effectués après les heures ouvrables. Nous avons appris que le personnel affecté à l'application de la loi ne peut pas répondre aux plaintes en dehors des heures ouvrables sans l'approbation d'un superviseur, car il faut mesurer le coût des heures supplémentaires en regard de la gravité de la plainte ainsi que des préoccupations pour la sécurité du personnel. Nos interlocuteurs ont ajouté que le fait de travailler un grand nombre d'heures en dehors de l'horaire normal de travail pourrait diminuer la capacité du personnel d'effectuer les patrouilles de jour régulières. Cependant, en ne donnant pas suite aux plaintes en temps opportun, il est à craindre que des activités illégales se poursuivent sans être détectées.

RECOMMANDATION 13

Afin de renforcer son plan d'application de la loi axé sur le risque et d'assurer une protection adéquate des ressources halieutiques et fauniques, le ministère des Richesses naturelles doit examiner sa stratégie de déploiement pour déterminer s'il y a suffisamment d'agents de protection de la nature dans chaque région pour effectuer des patrouilles de prévention efficaces et répondre aux besoins locaux en matière de service tout en tenant compte des contraintes budgétaires actuelles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse combinée aux recommandations 12, 13 et 14. Cette réponse suit la Recommandation 14.

Suspensions de permis de chasse et de pêche

Les résidents qui chassent et pêchent dans la province sont tenus d'acheter une Carte Plein air de l'Ontario et d'y apposer toutes vignettes de chasse et de pêche valides. Les personnes privées de leur droit de chasse ou de pêche à la suite d'une condamnation pour infraction à la *Loi sur la protection du poisson et de la faune* ne sont pas tenues de rendre la Carte Plein air, sauf en cas d'ordonnance explicite du tribunal en ce sens.

Les agents de protection de la nature sont tenus d'entrer les renseignements sur les poursuites contre les contrevenants et leurs condamnations, ainsi que le numéro de leur Carte Plein air de l'Ontario et tous les avertissements qui leur ont été donnés, dans le Système d'information sur les infractions et l'observation des lois (SIIOL). Lorsqu'une suspension ou un avertissement est noté dans le SIIOL, les agents de protection de la nature

sur le terrain y ont accès par l'intermédiaire de l'unité de communication provinciale.

De plus, le Ministère possède le Système d'information sur la carte Plein air (SICP), qui lui permet de délivrer et de contrôler les Cartes Plein air ainsi que les permis de chasse et de pêche. Les numéros de Carte Plein air saisis dans le SIIOL et dans le SICP doivent être comparés pour éviter d'émettre des permis, y compris les vignettes de chasse au chevreuil ou à l'orignal, aux personnes privées de leur droit de chasse ou de pêche. Pour assurer l'efficacité du contrôle par comparaison, les agents de protection de la nature doivent entrer au fur et à mesure dans le SIIOL le numéro de la Carte Plein air de toutes les personnes condamnées.

Nous avons examiné les 157 cas de suspension des permis de chasse ou de pêche des 128 personnes déclarées coupables d'une infraction en 2005, et nous avons constaté que le contrôle par comparaison entre le SIIOL et le SICP devait être amélioré. Nous avons remarqué qu'aucun numéro de Carte Plein air n'avait été enregistré dans le SIIOL pour 29 personnes, même si le SICP indiquait que deux d'entre elles détenaient une telle carte au moment de leur condamnation. Nous avons également constaté que sept personnes avaient acheté des permis de chasse après qu'on leur ait interdit de pratiquer toute activité de chasse. Quatre d'entre elles avaient acheté leur permis auprès d'agents de délivrance externes qui n'ont pas accès aux dossiers de suspension actifs, tandis que les trois autres s'étaient procuré leur permis auprès du Ministère, qui a accès aux dossiers.

Par ailleurs, le Ministère vérifie les suspensions de permis dans les bases de données du SIIOL et du SICP et supprime des tirages au sort des vignettes de chasse à l'orignal et au chevreuil le nom des personnes visées par une suspension. De meilleurs contrôles s'imposent également pour ce processus, car nous avons remarqué que deux personnes frappées d'une suspension avaient réussi à s'inscrire aux tirages et qu'elles avaient obtenu des vignettes.

RECOMMANDATION 14

Pour empêcher les personnes frappées de suspension d'obtenir des permis de chasse et de pêche ou de s'inscrire aux tirages au sort des vignettes de chasse au chevreuil ou à l'orignal, le ministère des Richesses naturelles doit améliorer ses procédures et ses contrôles et s'assurer que ses systèmes d'information contiennent des renseignements complets et que les chasseurs dont les droits ont été suspendus ne peuvent pas obtenir de vignettes.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni la réponse combinée suivante aux recommandations 12, 13 et 14 :

Le Ministère a instauré un cadre de conformité axé sur le risque pour la planification des activités d'application de la loi et a réorganisé les rapports hiérarchiques d'un grand nombre d'employés affectés à l'application de la loi : les agents de protection de la nature, notamment, relèvent maintenant de la Direction de l'application des règlements. Dans ce contexte de modernisation, la Direction de l'application des règlements reconnaît la nécessité de revoir le déploiement des agents dans le cadre d'une stratégie générale des ressources humaines.

Entre-temps, la Direction de l'application des règlements continuera de pratiquer une approche stratégique, faisant appel à des modèles logiques de gestion financière et de planification axés sur le risque pour tenir compte de l'éventail des priorités et des enjeux aussi bien que de la variation des coûts de fonctionnement entre les régions de la province et guider ses décisions en matière d'affectation des ressources. Les activités d'application de la loi refléteront les priorités du Ministère et les priorités générales du gouvernement et mettront l'accent sur les activités qui posent le plus grand risque pour la

sécurité du public et le développement durable des ressources.

Les procédures de suspension des permis et le contrôle des suspensions seront améliorés. Par exemple, un projet est en cours dont l'objet est de renforcer la capacité du Ministère à empêcher la vente de permis aux clients visés par une suspension.

FINANCEMENT DES PÊCHES ET DE LA FAUNE

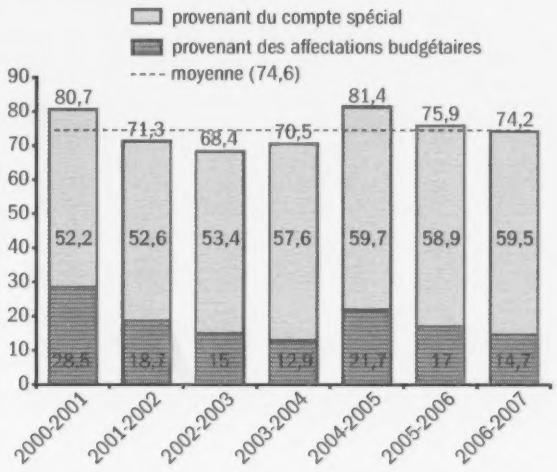
Le 1er avril 1996, le Ministère a établi un compte spécial des pêches et de la faune (le compte) au Trésor provincial. Tous les revenus touchés aux termes de la *Loi sur la protection du poisson et de la faune* sont déposés dans le compte et affectés, selon les instructions du ministre, aux paiements effectués pour la gestion et la protection des pêches et de la faune. Plus précisément, la Loi exige que les fonds provenant du compte servent uniquement à la gestion, à la reproduction et au rétablissement des populations de poissons et d'animaux sauvages.

Nous avons constaté que les droits de permis et les autres revenus touchés au titre des pêches et de la faune étaient déposés en temps voulu dans le compte établi auprès du Trésor provincial, ce qui permettait de porter au maximum les intérêts gagnés. De plus, les sommes retirées du compte ont servi aux fins prévues, c'est-à-dire à la gestion et à la protection des ressources halieutiques et fauniques.

Depuis 2000, la totalité des fonds provenant du compte et les autres fonds provenant des affectations budgétaires ministérielles sont demeurés généralement stables et se sont chiffrés à 74,6 millions de dollars en moyenne, comme l'illustre la Figure 3. Cependant, malgré les préoccupations sans cesse croissantes que suscitent l'environnement et les responsabilités connexes du Ministère, le financement du Programme en dollars réels a diminué de façon marquée depuis

Figure 3 : Fonds de fonctionnement du programme des pêches et de la faune, 2000-2001–2006-2007 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère des Richesses naturelles



20 ans. Au cours de l'exercice 1987-1988, le financement des pêches et de la faune s'élevait à 67,4 millions de dollars, ce qui correspond à plus de 100 millions de dollars actuels. Compte tenu de l'investissement qu'appellent les nombreuses autres recommandations formulées dans le présent rapport, le Ministère pourrait devoir choisir les domaines dans lesquels il concentrera ses efforts et se demander si certains aspects de son mandat sont réalisables eu égard aux ressources financières dont il dispose.

RECOMMANDATION 15

Compte tenu du recul du financement en dollars réels des activités du Programme des pêches et de la faune depuis 20 ans, le ministère des Richesses naturelles doit établir officiellement l'ordre de priorité de ses responsabilités pour assurer le maintien de la biodiversité et la protection des ressources halieutiques et fauniques de l'Ontario, et il doit affecter les fonds disponibles en conséquence.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Afin d'améliorer la prestation du Programme des pêches et de la faune, le gouvernement a affecté une tranche de financement supplémentaire de 22 millions de dollars sur quatre ans à la mise en œuvre de la nouvelle *Loi de 2007 sur les espèces en voie de disparition* et a haussé de 18 millions de dollars, somme également répartie sur quatre ans, le financement des activités d'intendance publique. Le financement de l'application de la loi a aussi été majoré, de 7 % environ, pour l'exercice 2007-2008 par rapport à l'exercice précédent. De plus, une somme de 5,85 millions de dollars par année sur trois ans a été allouée au Ministère en vertu de l'Accord Canada-Ontario.

Le Ministère établira des priorités dans les limites du financement qui lui est accordé afin d'équilibrer ses différentes responsabilités. L'établissement des priorités reflétera les stratégies gouvernementales et les principaux objectifs ministériels. Les priorités seront examinées et confirmées tous les ans dans le cadre du processus gouvernemental global de planification axée sur les résultats.

MESURE ET COMPTE RENDU DE L'EFFICACITÉ

Dans un document stratégique publié en 2005, intitulé *Notre avenir durable*, le Ministère énonçait les orientations stratégiques qu'il entendait prendre pour assurer la durabilité des richesses naturelles de la province et accroître sa prospérité. Le document comprenait des stratégies précises et proposait des démarches pour réaliser la vision du Ministère. Les principaux objectifs établis pour le Programme des pêches et de la faune sont les suivants :

- protéger la santé des populations de poissons *et d'animaux sauvages et les écosystèmes* aquatiques et terrestres dont ils dépendent;
- rétablir les populations et les habitats détériorés;
- offrir et promouvoir des occasions diversifiées de pêche, de chasse et d'observation de la faune et procurer d'autres bienfaits socio-économiques et culturels fondés sur les ressources halieutiques et fauniques de l'Ontario;
- réduire les menaces provenant des populations de poissons et d'animaux sauvages pour la santé humaine;
- accroître la sensibilisation, la compréhension et la participation des intervenants;
- préconiser l'excellence organisationnelle et l'engagement envers la qualité des services;
- réaliser les prévisions de revenus du compte spécial des pêches et de la faune.

Pour montrer l'efficacité du Programme, le Ministère doit mesurer ses succès, en rendre compte publiquement et corriger le tir quand les objectifs ne sont pas atteints. Toutefois, nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas fixé de mesures de rendement précises pour la plupart de ses objectifs. Il ne faisait rapport que des données suivantes :

- le pourcentage de la faune, des oiseaux migrateurs et des poissons pouvant faire l'objet de la chasse ou de la pêche sportive et commerciale du fait qu'une désignation « sûre » leur est attribuée aux fins de conservation;
- le pourcentage d'espèces en voie de disparition protégées en vertu de la *Loi sur les espèces en voie de disparition*;
- le pourcentage de municipalités participant au programme Attention : Ours concernant les ours nuisibles;
- le nombre de bénévoles participant au Programme de participation communautaire à la gestion du poisson et de la faune et au programme Intendance environnementale

Ontario et le nombre total d'heures de bénévolat effectuées.

Les résultats de ces mesures ont été déclarés le plus récemment dans les plans fondés sur les résultats de 2006-2007 du Ministère.

Les mesures susmentionnées concernent directement la participation des intervenants et le pourcentage d'espèces halieutiques et fauniques protégées, mais elles ne font pas état de tous les aspects de l'objectif du Ministère en matière de durabilité écologique des ressources naturelles de la province. Le Ministère doit élaborer des indicateurs exhaustifs de l'efficacité du Programme et en rendre compte. Par ailleurs, il serait bon d'isoler et de cerner les facteurs imputables aux propres efforts de conservation du Ministère pour faciliter l'évaluation de l'efficacité avec laquelle il assure la durabilité écologique des ressources.

Nous avons noté que d'autres administrations rendent compte de mesures de rendement telles les suivantes :

- le nombre d'espèces halieutiques présentes et la quantité relative de chacune dans un écosystème donné pour l'état de la biodiversité et de la population;
- les tendances des récoltes de pêche commerciale pour déterminer l'état des populations de poissons et la capacité des plans d'eau à produire un rendement durable;
- la qualité et la distribution d'habitats convenables et en quantité suffisante pour maintenir une espèce faunique dans son aire de répartition;
- l'augmentation du nombre d'occasions d'activités récréatives liées à la pêche et à la faune.

Une autre administration prévoit rendre compte des changements que subissent les terres humides afin d'évaluer les menaces posées à ce type d'écosystème.

Pour mieux vérifier si le Programme assure une gestion efficace des ressources halieutiques et fauniques, le Ministère doit rendre compte publiquement de mesures de rendement comme celles qui sont énumérées ci-dessus, et il doit surveiller le niveau de stress humain et biologique imposé à la biodiversité de la province au fil des ans ainsi que l'impact des efforts déployés pour atténuer les risques posés à la biodiversité. Bien que des rapports aient été publiés localement sur certaines espèces, ils ne comprennent pas le gros gibier comme l'orignal, le chevreuil et l'ours, lesquels sont des espèces commercialement importantes et les plus susceptibles d'être surexploitées.

Nous croyons comprendre que le Ministère prévoit instaurer des systèmes de rapports sur l'état des ressources qui, une fois établis, viendront compléter le compte rendu de ses autres mesures de rendement publiques et lui permettront de surveiller l'amélioration ou la détérioration des ressources et son efficacité globale au fil des ans.

Les employés du Ministère convenaient qu'une évaluation globale de l'efficacité du Programme s'imposait; ils nous ont toutefois confié que les renseignements et les ressources disponibles n'étaient pas suffisants pour mesurer la réalisation d'un aussi grand nombre d'objectifs. Toutefois, la publication de rapports sur les tendances de la santé et de la diversité des ressources halieutiques et fauniques peut faire la lumière sur des domaines qui exigent une attention immédiate et, au besoin, un financement spécial.

RECOMMANDATION 16

Le ministère des Richesses naturelles doit élaborer des indicateurs exhaustifs pour mesurer l'efficacité du Programme des pêches et de la faune et rendre compte de sa capacité à assurer le maintien de ressources halieutiques et fauniques saines, diversifiées et durables pour l'usage et le plaisir de la population de l'Ontario.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaille à l'élaboration d'un système de planification, de surveillance, d'évaluation et de rapports axés sur les résultats qui repose sur les principes de l'amélioration continue, du rendement et de la gestion de la qualité et qui s'accompagne de mesures d'évaluation du rendement ministériel. Les mesures de rendement porteront sur les activités et les intrants ainsi que sur l'efficacité avec laquelle le Programme atteint les objectifs et donne des résultats. Dans le cadre de cette initiative à l'échelle ministérielle, le Programme des pêches et de la faune élabore des modèles logiques qui englobent des résultats et des mesures de rendement de niveau élevé et qui mettront l'accent, dans les premiers temps, sur la Stratégie de la biodiversité de l'Ontario.

Chapitre 3
Section
3.07 Réseau GO

Contexte

Fondé en 1967, le Réseau GO exploite le plus important système interrégional de transport public du Canada, reliant Toronto aux municipalités voisines de la région du grand Toronto (RGT), qui englobe Durham, York, Peel et Halton. Au-delà de la RGT, il dessert la ville de Hamilton et les comtés de Simcoe, de Dufferin et de Wellington, soit une population de plus de cinq millions d'habitants. Le Réseau GO exploite un système étendu de trains de banlieue en activité dans sept corridors ferroviaires, comme le montre la Figure 1, lesquels transportent quelque 165 000 voyageurs un jour de semaine normal. De plus, 30 000 usagers empruntent chaque jour de semaine les autobus du Réseau GO.

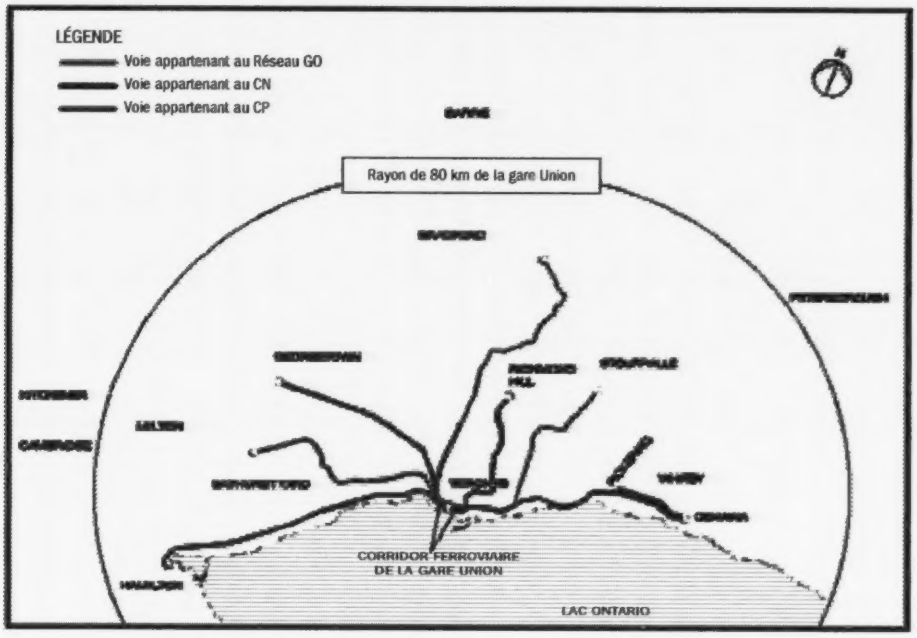
Le Canadien National (CN) et le Canadien Pacifique (CP) – appelés dans le présent rapport les « sociétés ferroviaires hôtes » – possèdent 70 % des voies qu'empruntent les trains du Réseau GO. Les autres corridors appartiennent à l'organisme. Les deux sociétés ferroviaires hôtes assurent également l'affectation des équipages aux trains de l'organisme et la répartition de tous les trains, y compris ceux qui empruntent les voies appartenant au Réseau GO.

Au moment de notre vérification, le Réseau GO, ou la Régie des transports du grand Toronto, son nom officiel, était régi par la *Loi de 2001 sur le Réseau GO*. La province nomme les membres du conseil d'administration de l'organisme, qui fait rapport au ministre des Transports. Toutefois, la *Loi de 2006 sur la Régie des transports du grand Toronto* (la Loi) remplacera à terme la *Loi de 2001 sur le Réseau GO* lorsque toutes les dispositions auront été proclamées. En vertu de la Loi, le Réseau GO sera une division de la Régie des transports du grand Toronto (RTGT), sans conseil d'administration distinct.

Au 31 mars 2007, le Réseau GO comptait plus de 1 200 équivalents temps plein, et ses dépenses de fonctionnement s'élevaient à environ 375 millions de dollars. En excluant l'amortissement et d'autres éléments d'une valeur d'environ 100 millions de dollars, le Réseau GO recouvre quelque 90 % des 275 millions de dollars restants à même les tarifs des usagers, et la province lui accorde une subvention équivalant au solde. Pour ce qui est des coûts d'immobilisation à des fins de croissance et d'expansion, la province satisfait à un tiers environ des besoins en fonds d'immobilisation du Réseau GO, à condition que le gouvernement fédéral et les administrations municipales en versent les deux autres tiers.

Figure 1 : Carte du réseau ferroviaire du Réseau GO
Source des données : Réseau GO

Carte du réseau – propriété des voies



Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à évaluer si le Réseau GO disposait de procédures et de systèmes adéquats pour :

- répondre efficacement à la demande de services et fournir au public des services ferroviaires fiables et sûrs;
- s'assurer que ces services sont fournis dans le respect des principes d'économie et d'efficience.

Puisqu'il s'agissait de notre première vérification du Réseau GO, celle-ci a principalement porté sur les activités ferroviaires, puisqu'elles représentent plus de 85 % de l'ensemble des activités de l'organisme. L'exploitation des autobus et l'acquisition et l'entretien du matériel roulant étaient exclus de la portée de la vérification.

Notre travail de vérification comprenait des entrevues menées auprès d'une majorité des membres actuels et passés du conseil d'administration du Réseau GO ainsi que d'employés compétents, un examen et une analyse de statistiques et de renseignements pertinents et une recherche sur les pratiques adoptées par des commissions de transport semblables d'autres ressorts. Notre vérification a principalement été menée au siège social du Réseau GO à Toronto.

Dans le cadre de notre examen et à la demande du président du Réseau GO, nous avons effectué un examen détaillé de la gouvernance du conseil d'administration. Les observations les plus importantes découlant de cet examen sont incluses dans le présent rapport, et un rapport détaillé a été présenté aux membres du conseil d'administration de l'organisme.

Avant d'entreprendre notre vérification, nous avons élaboré les critères à respecter pour atteindre

nos objectifs. Ceux-ci ont été acceptés par la haute direction du Réseau GO.

Notre vérification comprenait également un examen des rapports de vérification pertinents produits par le bureau de vérification interne du Réseau GO, qui nous ont aidés à déterminer la portée et l'étendue de notre travail de vérification et à établir nos priorités.

Résumé

Le réseau de transport en commun du Réseau GO est une composante cruciale du système de transport dans la RGT. La demande des services de l'organisme augmente rapidement, à témoin la hausse de plus de 65 % du nombre de voyageurs ferroviaires au cours des dix dernières années. Récemment encore, environ 95 % des trains du Réseau GO respectaient leur horaire, mais les retards et l'achalandage excessif sont devenus des problèmes de plus en plus courants. Au cours de notre vérification, entre octobre 2006 et février 2007, plus de 160 trains ont été annulés et plus de 3 400 retards ont été enregistrés, et le taux de ponctualité n'était que de 85 % environ. Bien que le Réseau GO ait pris certaines mesures pour corriger la situation, d'autres efforts devront être déployés pour répondre à la demande et fournir des services ferroviaires fiables.

En ce qui concerne la satisfaction de la demande de services et la gestion de la ponctualité, nous avons constaté que le plan de dépenses d'immobilisation du Réseau GO était fondé non pas sur la croissance prévue du nombre d'usagers mais principalement sur des prévisions de financement par les gouvernements fédéral, provincial et municipaux. Sans une analyse plus approfondie de la demande future et des tendances, l'infrastructure dont dispose l'organisme pour faire face à la hausse du nombre d'usagers pourrait se révéler insuffisante. Certains secteurs pourraient continuer d'éprouver des problèmes graves de capacité ainsi que des difficultés répétées causées par les retards et le piètre service à la clientèle. De plus, sans ces données, les décideurs des différents ordres de gouvernement ne seront pas en mesure d'évaluer adéquatement le coût et les avantages des autres modes de transport et de prendre des décisions concernant les plans d'expansion et les niveaux de financement en fonction du nombre d'usagers prévu.

Soixante-dix pour cent des voies qu'empruntent les trains du Réseau GO appartiennent à des sociétés privées, et il doit donc se fier aux sociétés ferroviaires hôtes pour assurer l'entretien des voies et du matériel ferroviaire. Le contexte de fonctionnement a influé sur les activités du Réseau GO de plusieurs façons :

- En l'absence de solutions de rechange concurrentielles aux voies des sociétés ferroviaires hôtes, le Réseau GO, à l'instar d'autres exploitants de trains de banlieue au Canada, était préoccupé par les moyens limités dont il disposait pour contester ce qu'il considérait comme des tarifs élevés, des clauses restrictives et, dans certains cas, des mécanismes de contrôle des services actuels imposés par les sociétés ferroviaires hôtes. À cet égard, par exemple, le Réseau GO a indiqué que les trains de marchandises avaient souvent priorité sur les trains de voyageurs lorsqu'ils empruntaient les mêmes voies.
- Dans de nombreux cas, l'amélioration du service ferroviaire dépend du financement par le Réseau GO de l'expansion de l'infrastructure ferroviaire appartenant aux sociétés hôtes. Par exemple, des 580 millions de dollars que le Réseau GO prévoyait consacrer à des projets d'infrastructure ferroviaire au cours des dix prochaines années, environ 475 millions seront affectés au prolongement des corridors appartenant aux sociétés hôtes. Ces sociétés demeureront propriétaires de l'infrastructure

améliorée et garderont la mainmise sur celle-ci une fois les travaux terminés, mais le Réseau GO n'a aucune garantie de profiter d'un meilleur service en retour.

- Les sociétés ferroviaires hôtes ont stipulé qu'elles devaient exécuter tous les travaux requis en matière de conception de projet et de construction. Le Réseau GO et les sociétés ferroviaires devaient négocier un prix fixe pour chaque projet. Ainsi, le Réseau GO n'avait pas la possibilité de suivre un processus d'approvisionnement concurrentiel pour de tels travaux.

Les sociétés ferroviaires sont réglementées aux termes de la législation fédérale des transports. Toutefois, le Réseau GO ne dispose d'aucun mécanisme officiel qui lui permettrait de collaborer avec le gouvernement provincial au règlement des problèmes susmentionnés par des échanges directs avec le gouvernement fédéral. Le Réseau GO doit collaborer plus étroitement avec le ministère provincial des Transports pour s'assurer que les démarches faites auprès du gouvernement fédéral permettent de mieux protéger ses projets ferroviaires financés par les contribuables et de donner au public un accès adéquat au service ferroviaire.

En ce qui concerne l'acquisition de biens et de services, nous avons constaté que le Réseau GO avait adopté les politiques voulues pour instaurer un régime concurrentiel, dans le respect du principe de l'optimisation des ressources, et dans le cadre de processus ouverts et transparents. Toutefois, en pratique, ces politiques n'ont pas été efficaces dans un certain nombre de cas. Notamment, nous avons constaté ce qui suit :

- Le Réseau GO a conclu des ententes avec deux consortiums pour gérer plusieurs de ses projets d'immobilisations aux fins de croissance. Dans un cas, il a lancé une demande de propositions pour des services de consultation en gestion de programme et accordé un contrat d'une valeur de 247 000 $ pour les 12 premiers mois. Par la suite, il a reconduit le contrat par des modifications successives, pour une durée de sept ans, à un coût additionnel de 25 millions de dollars à ce jour. De même, dans un autre cas, il a demandé une proposition pour l'exécution d'un travail d'une durée prévue de 17 mois et accordé un contrat d'une valeur d'environ 2,3 millions de dollars. Il a par la suite prolongé de trois ans le contrat, dont le coût a progressé de 15,2 millions de dollars depuis lors. Dans les deux cas, nous avons constaté que même si la portée des projets, décrite dans les renseignements fournis aux soumissionnaires potentiels, indiquait clairement qu'il s'agissait de projets pluriannuels, le Réseau GO a tout de même demandé des soumissions pour des travaux d'une durée de 12 et de 17 mois, respectivement. Puisque les projets d'immobilisations visés par l'entente de gestion doivent se poursuivre jusqu'en 2014, six années additionnelles pourraient s'écouler avant que les contrats conclus avec les consortiums fassent l'objet d'une nouvelle demande de propositions.
- Signalons également l'exemple d'un projet de technologie de l'information lancé en décembre 2002, qui devait prendre fin en novembre 2003 et coûter 2,4 millions de dollars. Au moment de la mise en production du système en décembre 2006, le coût du projet avait grimpé à 7,8 millions de dollars.
- En tenant compte des changements apportés aux contrats mentionnés ci-dessus, le nombre total de modifications dépasse 60, pour une valeur globale de près de 70 millions de dollars, soit une hausse d'environ 75 % par rapport à la valeur des contrats initiaux de 2004 à 2006. Même si le conseil d'administration du Réseau GO a approuvé la majorité des modifications aux contrats proposées par la direction, comme l'indiquent les résultats

de nos entrevues et de l'examen des procès-verbaux du conseil, certains membres se sont dits préoccupés par la fréquence et l'ampleur des modifications, mais ils estimaient qu'ils n'avaient pas vraiment d'autre choix que de les approuver, puisque les projets, dont la portée s'était élargie, étaient déjà bien avancés.

- Dans de nombreux cas, des fournisseurs ont été sélectionnés sans processus concurrentiel. Par exemple, en 2004-2005 et 2005-2006, plus de 8,6 millions de dollars ont été dépensés dans le cadre de contrats à fournisseur unique.

En ce qui concerne la gouvernance, nos recommandations visent à renforcer la responsabilisation et à assurer une supervision efficace de la gestion et des opérations. Le conseil d'administration doit élaborer un plan stratégique qui précise des objectifs au chapitre de la mesure des progrès, établir une structure de sous-comités chargés de superviser les enjeux opérationnels importants, évaluer son propre rendement et celui de la haute direction, et satisfaire à toutes les exigences en matière de reddition de comptes établies par la province.

Outre les observations ci-dessus, nous avons également constaté ce qui suit :

- Bien que le système de perception fondé sur le principe de la preuve de paiement semble tenir ses promesses, puisque les vérifications ont montré que moins de 1 % des usagers contrôlés n'avaient pas de titre de transport valide, environ 60 % de tous les contrôles ont été effectués en dehors des heures de pointe, soit à des périodes où voyagent moins de 20 % de l'ensemble de la clientèle. De plus, nous avons observé que le mode d'application de la réglementation variait beaucoup d'un contrôleur à l'autre.
- Si une vérification menée dans le cadre du programme de gestion de la sécurité des trains de banlieue de l'American Public Transportation Association (APTA) a brossé un portrait généralement positif de la sûreté et de la sécurité des services du Réseau GO, d'autres mesures pourraient être prises pour les resserrer.

Nous avons remis le présent rapport au Réseau GO et l'avons invité à nous faire part de ses réactions. Sa réponse globale est reproduite ci-après et ses réponses aux recommandations individuelles, après la recommandation visée.

RÉPONSE GLOBALE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO est reconnaissant au vérificateur général des conclusions de la vérification et des recommandations qu'il a formulées. Le Réseau GO donne suite à la majorité, sinon à la totalité, des recommandations. Puisque la majorité des voies qu'empruntent les trains du Réseau GO sont contrôlées et entretenues par des tiers, l'organisme n'est pas dans une position favorable pour tenter d'optimiser ses services au public, tout en maintenant un environnement d'affaires concurrentiel. Toutefois, dans ce domaine, le Réseau GO prend des mesures pour contrôler et optimiser ses activités et répondre positivement aux préoccupations qu'occasionne le service à la clientèle.

En 2008, le Réseau GO réduira sa dépendance envers les sociétés ferroviaires en ce qui a trait à l'affectation d'équipages aux trains qu'il exploite. Le nouveau contrat d'exploitation prévoira une équipe permanente d'exploitants qui accorderont plus d'importance au service à la clientèle que ne le font les équipages des trains de marchandises. Dans la même optique, le nouveau contrat d'entretien des trains, davantage axé sur le rendement, sera en vigueur. De plus, en 2008, la mise en service de nouvelles locomotives permettra d'améliorer la fiabilité des trains et de réduire leur empreinte écologique. La nouvelle infrastructure de voies ferrées, financée par les trois ordres de gouvernement, sera presque achevée, ce qui procurera à l'organisme une plus grande marge de manœuvre opérationnelle dans les corridors ferroviaires très engorgés.

Constatations détaillées de la vérification

DEMANDE DE SERVICE ET PONCTUALITÉ

Depuis le début de ses activités en 1967, le système de transport public du Réseau GO est devenu une composante cruciale du réseau de transport dans la RGT et un élément essentiel de la solution à l'engorgement routier et à la pollution atmosphérique. La demande de ses services augmente rapidement, à témoin la hausse de plus de 65 % du nombre de voyageurs ferroviaires au cours des dix dernières années. Les jours de semaine, plus de 80 % des 165 000 voyageurs ferroviaires du Réseau GO se déplacent aux heures de pointe, à destination et en provenance de la gare Union au centre-ville de Toronto.

Jusqu'en 2004, entre 93 % et 96 % des trains du Réseau GO respectaient leur horaire, mais les retards sont devenus plus fréquents depuis. En particulier, depuis 2005, tandis que le nombre d'usagers augmentait, une baisse de la ponctualité était observée. Le Réseau GO a indiqué avoir décidé sciemment de compromettre la ponctualité des trains afin d'améliorer le service en période de pointe.

Le Réseau GO juge qu'un train respecte l'horaire s'il arrive à destination dans les cinq minutes qui précèdent ou qui suivent l'heure prévue. Cette pratique est conforme à ce que font d'autres importants exploitants de trains de banlieue, qui jugent qu'un train est à l'heure si l'écart par rapport à l'heure d'arrivée prévue est d'au plus cinq ou six minutes. Entre octobre 2006 et février 2007, plus de 160 annulations de train et 3 400 retards ont été enregistrés. La durée moyenne des retards était de 13 minutes. Environ 2 000 retards, qui ont touché environ 2,6 millions d'usagers, sont survenus aux heures de pointe. Au cours de la période, la ponctualité des trains du Réseau GO n'était que de 85 % en moyenne.

La Figure 2 présente des données sur la ponctualité du service d'autres exploitants de trains de banlieue d'Amérique du Nord en 2006. L'environnement d'exploitation de ces sociétés de transport en commun est comparable à celui du Réseau GO. Cependant, une différence importante est à signaler : 70 % des corridors ferroviaires qu'empruntent les trains du Réseau GO appartiennent à des sociétés ferroviaires privées, tandis que, dans le cas des exploitants énumérés à la Figure 2, les corridors sont en majorité des propriétés de l'État.

Les résultats de la plus récente enquête sur la satisfaction de la clientèle du Réseau GO, menée en 2004, ont révélé que la satisfaction générale des usagers réguliers a baissé, passant de 80 % en 1998 à 74 % en 2004. Les principaux facteurs qui expliquent ce recul étaient le service inadéquat en période de pointe, la baisse de la ponctualité du service ferroviaire et l'encombrement des trains. Depuis l'enquête de 2004, le nombre d'usagers a augmenté de 9 % sans hausse correspondante de la capacité. Le Réseau GO n'a pas mené d'enquête semblable sur la satisfaction de la clientèle depuis 2004.

Raisons des retards des trains

Pour connaître le moment de l'arrivée en gare des trains, le Réseau GO se fie à un ensemble de moyens comprenant des registres tenus par les équipages, la surveillance vidéo et un système de positionnement global. Les données sur l'heure d'arrivée sont entrées manuellement dans un système informatique que le CN possède et exploite pour gérer les activités ferroviaires du Réseau GO. Le système détermine les raisons des retards et en attribue la responsabilité au Réseau GO et à ses partenaires d'exploitation. En examinant les données fournies par le système, nous avons remarqué que les principales causes de retard étaient les pannes de matériel (tels dispositifs d'aiguillage et de signalisation, passages à niveau, locomotives et voitures-coach), comme l'illustre la Figure 3.

Figure 2 : Ponctualité des trains, réseaux de trains de banlieue comparables en Amérique du Nord, 2006

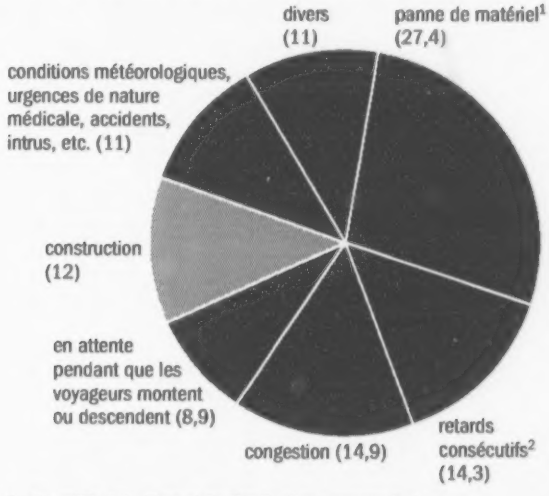
Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Société de trains de banlieue	Nombre annuel de voyageurs ferroviaires (en millions)	Ponctualité en 2006 (%)
AMT Montréal – service de trains de banlieue reliant le centre-ville aux collectivités avoisinantes	15	98,0
Metro North (New York) – service de trains de banlieue entre la ville de New York et sa banlieue nord dans les États de New York et du Connecticut	75	97,8[1]
Northeast Illinois Regional Commuter Railroad, aussi appelée METRA (Chicago) – service de trains de banlieue qui dessert la ville de Chicago et sa banlieue	82	96,5[1,2]
New Jersey Transit – système étatique de transports en commun qui dessert l'État du New Jersey et les comtés d'Orange et de Rockland dans l'État de New York – offre des services d'autobus, de trains légers et de trains de banlieue à l'échelle de l'État	69	95,1[1,3]
Long Island Railroad (New York) – système de trains de banlieue desservant Long Island (New York)	82	93,3[1]
Réseau GO	**41**	**89,5**
Massachusetts Bay Transportation Authority, aussi appelée MBTA (Boston) – système de trains de banlieue dans la région métropolitaine de Boston	38	89,0[3]
Southeastern Pennsylvania Transportation Authority, aussi appelée SEPTA (Philadelphie) – service de trains de banlieue desservant Philadelphie et sa banlieue	30	88,4[1,3]

1. Pourcentage de trains de banlieue qui arrivent à destination dans les six minutes avant ou après l'heure prévue (comparativement à cinq minutes pour les autres exploitants).
2. De janvier à juin 2006.
3. Exercice terminé le 30 juin 2006.

Figure 3 : Raisons des retards, octobre 2006 – février 2007

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



1. dispositifs d'aiguillage et de signalisation, passages à niveau, locomotives, voitures-coach, etc.
2. un premier retard entraîne le retard d'autres trains

Un certain nombre de retards – tels que ceux attribuables à des urgences médicales et à des travaux de construction – étaient indépendants de la volonté du Réseau GO. De plus, en raison des contraintes liées à l'infrastructure et aux échéances serrées visant à répondre à la demande, une difficulté sur laquelle butait un train provoquait souvent le retard d'autres trains. Dans près de 15 % des cas, le retard d'un train était attribuable au retard d'un autre.

En réponse à la récente baisse importante de la ponctualité, le Réseau GO a entrepris un examen de la question et en a présenté les résultats à son conseil d'administration en avril 2007. Tous les trajets de jour de semaine ont fait l'objet d'un examen distinct pour repérer les retards répétés et prévoir des solutions au problème. Le Réseau GO a indiqué que le processus aurait lieu chaque trimestre pour garantir le règlement des questions émergentes dans les meilleurs délais.

Si l'examen de la ponctualité a débouché sur des projets de modifications aux différents trajets là où la situation s'y prêtait, il a également révélé qu'aucune initiative prise isolément ne permettrait d'éviter une proportion élevée des retards et qu'il était peu probable que le service s'améliore rapidement. De plus, certains types de retards sont de nature systémique et n'ont pas été examinés dans le cadre de cet exercice. Ces questions systémiques, qui comprennent les problèmes d'aiguillage et de signalisation, les retards attribuables au matériel roulant et les questions et procédures de contrôle du trafic, devaient être examinées séparément.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer de prendre des mesures appropriées en temps opportun et garantir ainsi la ponctualité des trains, le Réseau GO doit :

- rendre officielle la pratique consistant à examiner périodiquement les différents trajets;
- donner suite à ses engagements d'entreprendre un examen des questions systémiques à l'origine des retards des trains et élaborer et mettre en œuvre un plan d'action assorti d'un échéancier pour régler chacune des questions systémiques importantes;
- procéder à une nouvelle enquête sur la satisfaction de la clientèle pour connaître les commentaires des clients sur les façons d'améliorer le service.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO travaille de façon proactive avec ses fournisseurs de services pour régler les problèmes de ponctualité. Il a mis en place un processus officiel d'examen des trajets et collabore avec les sociétés ferroviaires à éliminer les causes systémiques de retards. L'organisme s'emploie à renforcer la capacité des voies des sociétés ferroviaires pour augmenter sa marge de manœuvre et éviter le retard des différents trains. La province s'est également engagée à mettre à niveau le parc de locomotives, pour que le service soit offert à la faveur de matériel fiable. Dans le secteur de l'exploitation, le Réseau GO a entériné un nouveau contrat d'exploitation des trains par un tiers qui assurera l'embauche d'équipages permanents et l'établissement d'une relation axée sur le rendement.

En ce qui concerne les enquêtes sur la satisfaction de la clientèle, nous y procédons désormais tous les deux ans. Grâce à notre processus de suivi des plaintes, nous savons que les clients veulent un service plus fiable et davantage d'options de service. Il s'agit d'une source importante d'insatisfaction de la clientèle. Le Réseau GO poursuit ses efforts pour répondre aux attentes de ses clients.

Planification des investissements aux fins de croissance

Les retards attribuables à l'encombrement révèlent que la capacité du réseau ferroviaire est dépassée et qu'il n'est pas en mesure de répondre à la demande croissante de service. En nous fondant sur un recensement des voyageurs effectué par le Réseau GO en octobre 2006, nous avons évalué que, aux heures de pointe, les trains avaient transporté environ deux millions de voyageurs de plus que la capacité assise en 2006. La ligne de Milton est la plus encombrée, sa capacité étant d'environ 19 000 places assises par jour, comparativement à une clientèle réelle de quelque 21 000 voyageurs.

Au moment de notre vérification, le Réseau GO prévoyait investir environ 1,7 milliard de dollars dans le cadre de son plan d'immobilisations aux fins de croissance au cours des dix prochaines années pour étendre son service. La Figure 4 résume la nature et le montant des dépenses prévues.

Ce niveau de dépenses en immobilisations devait permettre de renforcer la capacité ferroviaire

Figure 4 : Résumé du plan décennal d'immobilisations aux fins de croissance du Réseau GO, 2006-2007–2015-2016

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Type de dépenses	Montant (en millions de dollars)
expansion de l'infrastructure ferroviaire	580,4
achat de voitures-coach à deux niveaux et de locomotives	500,5
service d'autobus directs	165,5
agrandissement des stationnements des stations du Réseau GO	140,3
achat de biens	60,1
projets de croissance en dehors de la RGT	58,2
nouveaux autobus	37,0
autres besoins du réseau (y compris nouvelles stations, prolongements des quais aux stations existantes, installations d'entreposage des trains)	140,7
Total	**1 682,7**

du Réseau GO au cours des dix prochaines années d'environ 40 % – soit d'augmenter de 15 millions le nombre de voyageurs par an. La direction de l'organisme a fait savoir que, puisqu'il existe déjà une forte demande latente de service – autrement dit, le nombre de voyageurs continue de dépasser la capacité de service –, la croissance du nombre d'usagers était étroitement liée à la capacité du Réseau GO d'améliorer le service des trains existants, et non à la croissance de la population et de l'emploi. Cette situation demeurera inchangée jusqu'à ce que le service offert permette de répondre à la demande latente.

Les priorités en matière d'extension du service reposaient sur des facteurs tels que le niveau de financement accordé par les gouvernements et la réaction des sociétés ferroviaires hôtes aux projets d'extension et de croissance, plutôt que sur le rythme auquel un corridor ferroviaire donné est prolongé par rapport à un autre. Il n'y a donc pas eu de planification officielle en vue de répondre à la demande future découlant de facteurs comme les tendances démographiques locales, la croissance estimée du nombre de voyageurs par corridor ferroviaire et l'intégration au réseau de transport en commun local. Le Réseau GO n'a pas non plus prévu tenir compte des effets des différents niveaux de financement sur la satisfaction de la demande ni de leur rapport coûts-avantages. Notre examen de l'évolution du nombre de voyageurs par corridor ferroviaire au cours des deux dernières années a montré des variations importantes de la croissance de la clientèle d'un corridor à l'autre, comme l'indique la Figure 5.

Sans une analyse approfondie de la demande future et des tendances, l'infrastructure dont disposera

Figure 5 : Nombre de voyageurs ferroviaires par corridor, 2004–2006

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Corridor	2004 (en milliers)	2006 (en milliers)	Augmentation depuis 2004 (en milliers)	Augmentation (%)
Bradford	1 647	2 273	626	38
Stouffville	1 933	2 644	711	37
Georgetown	3 329	3 805	476	14
Richmond Hill	1 814	2 047	233	13
Milton	5 429	6 025	596	11
Lakeshore Ouest	12 863	13 560	697	5
Lakeshore Est	10 689	10 811	122	1
Total	**37 704**	**41 165**	**3 461**	**9**

le Réseau GO pour faire face à la hausse du nombre d'usagers pourrait se révéler insuffisante. Certains secteurs pourraient continuer d'éprouver des problèmes graves de capacité ainsi que des difficultés répétées causées par des retards et le piètre service à la clientèle. De plus, les décideurs des différents ordres de gouvernement auront besoin de données de cette nature pour être en mesure d'évaluer adéquatement le rapport coûts-avantages des solutions de rechange en matière de transports et de prendre des décisions éclairées concernant les plans d'extension et les niveaux de financement.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer de mettre en place une stratégie efficace et de répondre ainsi à la demande croissante des voyageurs, le Réseau GO doit établir un processus exhaustif de planification des investissements qui tient compte de facteurs tels que la croissance du nombre de voyageurs par corridor et l'incidence des différents niveaux de financement sur la satisfaction de la demande de service.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Les dirigeants actuels (et passés) des administrations publiques reconnaissent le besoin d'étendre les services du Réseau GO et l'estiment fondé. Récemment, cette reconnaissance a été renforcée par la publication du plan de croissance intitulé « Place à la croissance » et la conclusion d'une entente entre les gouvernements fédéral et provincial pour l'extension du Réseau GO dans le cadre du Fonds canadien sur l'infrastructure stratégique. Les décideurs provinciaux, municipaux et fédéraux reconnaissent maintenant le succès du Réseau GO et la nécessité d'accroître fortement ses services. Le Réseau GO a pris de l'expansion en fonction des budgets dont il disposait. Toutefois, le financement des immobilisations de l'organisme a été irrégulier et instable d'un exercice à l'autre. Il est difficile de planifier de façon dynamique des projets pluriannuels d'extension des services nécessaires pour faire face à la croissance démographique dans la RGT lorsque les engagements de financement sont pris sur une base annuelle.

Le Réseau GO s'emploiera à établir un processus intégré de planification des immobilisations qui tient compte de la croissance du nombre de voyageurs par corridor ferroviaire et de l'incidence des différents niveaux de financement sur la satisfaction de la demande de service.

Congestion des voies et droit d'accès

Comme le montre la Figure 3, 15 % des retards signalés entre octobre 2006 et février 2007 étaient attribuables à la congestion des voies. Puisque les sociétés ferroviaires hôtes possèdent 70 % des voies qu'empruntent les trains du Réseau GO, celui-ci doit les partager avec des trains de marchandises et d'autres trains de voyageurs. Les sociétés ferroviaires hôtes assurent également l'affectation des équipages aux trains de l'organisme et la répartition de ces derniers, sans exception, et elles entretiennent les voies et le matériel ferroviaire.

Le partage de l'accès des voies ferrées et l'exploitation et l'entretien des trains et du matériel de l'organisme par les sociétés ferroviaires hôtes nuisent aux activités du Réseau GO de nombreuses façons :

- Selon le Réseau GO, les trains de marchandises ont souvent priorité sur les trains de voyageurs en ce qui concerne le service fourni par les sociétés ferroviaires parce que le Réseau GO est à l'origine de moins de 1 % des revenus de celles-ci. D'octobre 2006 à février 2007, plus de 500 retards ont été attribués à la congestion et à la nécessité de partager les voies.

- En l'absence de solutions de rechange concurrentielles aux voies des sociétés ferroviaires hôtes, le Réseau GO, à l'instar d'autres exploitants de trains de banlieue au Canada, était préoccupé par les moyens limités dont il disposait pour contester ce qu'il considérait comme des tarifs élevés, des clauses restrictives et, dans certains cas, des moyens de contrôle exercés par les sociétés ferroviaires hôtes sur le service susceptible d'être offert, par exemple des restrictions imposées à la hausse du service ferroviaire.
- Le Réseau GO doit négocier avec les sociétés ferroviaires hôtes l'amélioration des services, y compris l'augmentation du nombre de trains. Selon l'organisme, une entente intervient généralement seulement une fois qu'il a accepté de financer l'extension de l'infrastructure des sociétés hôtes. Par exemple, des 580 millions de dollars que le Réseau GO prévoyait consacrer à des projets d'extension de l'infrastructure ferroviaire au cours des dix prochaines années, environ 475 millions de dollars seront dépensés pour prolonger les corridors appartenant aux sociétés hôtes. Malgré le financement de l'extension par le Réseau GO, les sociétés ferroviaires posséderont les biens, percevront des droits d'accès auprès du Réseau GO et contrôleront l'utilisation de la nouvelle infrastructure améliorée une fois celle-ci terminée. L'apport du Réseau GO à la fois enrichit les actifs des sociétés ferroviaires et favorise le mouvement des trains de marchandises, mais à ce jour l'organisme a reçu peu de garanties officielles que le service sera amélioré en contrepartie de son investissement.
- Les ententes conclues entre le Réseau GO et les sociétés ferroviaires hôtes stipulaient que ces dernières devaient exécuter tous les travaux requis de conception de projet et de construction, directement ou par l'intermédiaire d'entrepreneurs. Le Réseau GO et les sociétés devaient négocier un prix fixe pour chaque projet. Par conséquent, l'organisme n'avait pas la possibilité de suivre un processus d'approvisionnement concurrentiel pour s'assurer que les travaux seraient effectués au coût le plus raisonnable.

Les sociétés ferroviaires sont réglementées aux termes de la législation fédérale des transports, et c'est le cas du Réseau GO et des autres exploitants de trains de banlieue au Canada. Même si le gouvernement fédéral reconnaît les préoccupations provoquées par cet état de choses, plusieurs tentatives visant à fournir une protection législative aux exploitants de trains de banlieue ont échoué. Toutefois, en mai 2006, le ministre fédéral des Transports a déposé le projet de loi C-11, dont l'objet était de modifier la *Loi sur les transports au Canada* et la *Loi sur la sécurité ferroviaire*. Certaines modifications proposées dans le projet de loi C-11, adopté en juin 2007, visent à équilibrer les intérêts des administrations de services de transport urbain et de trains de banlieue et ceux des transporteurs ferroviaires. Parmi les principales modifications figurent les suivantes :

- la possibilité d'accéder aux voies des sociétés ferroviaires sous réglementation fédérale en recourant à un mécanisme de résolution de différends proposé en vertu de la loi;
- l'habilitation de l'Office des transports du Canada pour qu'il détermine le montant des droits d'accès à verser aux sociétés ferroviaires hôtes;
- l'autorisation des administrations de transport en commun urbain d'acheter une voie ou un corridor ferroviaire à la valeur nette de récupération;
- l'obligation de rendre publics sur demande, par souci de transparence, les futurs contrats conclus entre les sociétés ferroviaires et les fournisseurs publics de services aux voyageurs.

Notre examen et nos discussions avec les responsables du Réseau GO nous ont permis de conclure que les modifications permettraient de répondre à bon nombre des préoccupations du Réseau GO, mais non à toutes. Nous avons également noté que l'organisme s'était joint à d'autres exploitants de trains de banlieue du Canada pour faire valoir ses points de vue sur le projet de loi C-11 au ministre fédéral des Transports. Toutefois, aucun mécanisme officiel ou d'usage courant n'est en place qui permettrait au Réseau GO de conjuguer ses efforts à ceux du ministère provincial pour s'assurer que ces questions sont soulevées au cours des négociations fédérales-provinciales sur les transports.

RECOMMANDATION 3

Pour bien protéger les intérêts du public, le Réseau GO doit travailler de façon proactive avec la province pour assurer au public l'accès à un service ferroviaire économique et efficient.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO recouvre près de 90 % de ses coûts d'exploitation, et sa clientèle continue d'augmenter; il est un chef de file du secteur grâce au service économique qu'il offre à sa clientèle. Il continuera de collaborer avec les différents ordres de gouvernement et l'industrie ferroviaire à assurer au public un service ferroviaire économique et efficient, y compris un droit d'accès approprié.

Ententes avec les sociétés ferroviaires hôtes et les fournisseurs

Les sociétés ferroviaires hôtes sont tenues d'entretenir les corridors qu'elles possèdent. De plus, le Réseau GO a confié à plusieurs importants fournisseurs, dont les deux sociétés ferroviaires hôtes, la responsabilité de l'affectation des équipages à ses trains et de l'entretien des voies et des installations qui lui appartiennent, y compris ses locomotives et voitures-coach. Au cours des cinq dernières années, le Réseau GO a mis environ 65 % des retards sur le compte de ses fournisseurs de services.

Nous avons observé qu'en dépit du nombre répété – et croissant, dans certains cas – de retards attribués aux fournisseurs de services, les modalités des ententes d'exploitation conclues entre le Réseau GO et ses fournisseurs n'ont pas permis d'améliorer la ponctualité. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- En vertu de l'entente conclue avec une société ferroviaire hôte, le Réseau GO doit verser une prime d'encouragement à l'amélioration de la qualité du service qui peut augmenter ou diminuer en fonction de l'atteinte de seuils de ponctualité établis pour chaque corridor ferroviaire. Toutefois, la prime a été plafonnée à un montant maximal beaucoup trop faible pour avoir un effet d'encouragement, compte tenu des quelque 50 millions de dollars que versait chaque année le Réseau GO à la société ferroviaire hôte. De plus, le corridor ferroviaire le plus achalandé n'était pas visé par ce mécanisme d'ajustement.
- L'entente sur l'entretien du matériel conclue avec un important fournisseur de services prévoit des pénalités pouvant atteindre 3 % des 30 millions de dollars versés au cours de l'exercice en contrepartie des services si des trains accusent un retard de plus de 20 minutes ou si des départs sont annulés en raison d'une panne de matériel. Comme dans le cas de la société ferroviaire hôte susmentionnée, les dispositions décrites ci-dessus n'ont pas permis d'assurer le rendement voulu, puisque le nombre de retards attribués à des pannes du matériel entretenu par le fournisseur a augmenté sensiblement l'an dernier.
- Bon nombre des ententes conclues par le Réseau GO avec la deuxième société ferroviaire

hôte et plusieurs autres fournisseurs ne contenaient aucune disposition particulière qui prévoyait des primes d'encouragement ou des pénalités. L'entente d'exploitation conclue avec la société ferroviaire stipule simplement que les deux parties conjugueront leurs efforts pour parvenir à un taux de ponctualité de 100 % en réduisant au minimum les interruptions de service qui pourraient incommoder les voyageurs.

Le Réseau GO a pris certaines mesures pour exercer un contrôle accru sur la ponctualité de ses trains. Au moment de notre vérification, il était en voie d'assumer à la place des sociétés ferroviaires la responsabilité de la gestion des activités des équipages. Il était également en bonne posture pour renforcer les clauses sur le rendement de plusieurs ententes qui devront être renouvelées dans un avenir proche. Toutefois, en ce qui concerne d'autres ententes, le Réseau GO pourrait ne pas avoir suffisamment d'influence pour en modifier la substance, puisqu'il n'a d'autre choix que d'utiliser les voies ferrées et les services de leurs propriétaires.

RECOMMANDATION 4

Pour assurer un service ferroviaire fiable, le Réseau GO doit :

- mieux collaborer avec les fournisseurs de services pour réduire le nombre de retards qui leur sont attribués, surveiller les progrès réalisés en vue de réduire le nombre de retards et prendre des mesures appropriées;
- passer en revue les modalités des ententes conclues avec les fournisseurs de services et, dans la mesure du possible, négocier des modifications à apporter aux ententes futures pour améliorer le rendement et la responsabilisation.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO prend des mesures proactives en vue d'améliorer la prestation des services. Il continuera à travailler en étroite collaboration avec tous les fournisseurs de services pour les encourager à améliorer leur rendement et à prendre des mesures correctives en vue de régler les problèmes systémiques. Des contrats d'exploitation et d'entretien seront renouvelés en 2008. Des contrats axés sur le rendement (et l'imposition de pénalités en cas d'exception) seront fortement envisagés, s'il s'agit d'une option viable sur le plan économique pour le Réseau GO et la province.

ACQUISITION DE BIENS ET DE SERVICES

Pratiques d'approvisionnement

Au cours des deux exercices terminés le 31 mars 2006, les dépenses totales engagées par le Réseau GO pour l'acquisition de biens et de services, à l'exception du matériel roulant, se sont élevées à environ 470 millions de dollars. De ce montant, 165 millions de dollars ont été affectés à des projets d'immobilisations entrepris par l'organisme sur le réseau des sociétés ferroviaires hôtes. Les ententes conclues par le Réseau GO avec les sociétés ferroviaires hôtes stipulaient que ces dernières devaient effectuer tous les travaux de conception de projet et de construction nécessaires. Un prix fixe a été négocié pour ces travaux, et le Réseau GO n'a pas eu l'option de suivre un processus d'approvisionnement concurrentiel pour s'assurer de recevoir le meilleur produit au meilleur prix.

Hormis les contraintes occasionnées par l'absence d'un processus d'appel d'offres concurrentiel et l'obligation de recourir aux sociétés ferroviaires hôtes, nous avons constaté que le Réseau GO avait mis en place des politiques adéquates pour s'assurer que les biens et les services sont acquis en régime

de concurrence, dans un souci d'optimisation des ressources et dans le cadre de procédures ouvertes et transparentes. La Figure 6 résume les politiques du Réseau GO en matière d'approvisionnement en régime de concurrence.

Même si les politiques d'approvisionnement en régime concurrentiel de l'organisme étaient acceptables, elles n'ont pas été garantes de l'optimisation des ressources dans un certain nombre de cas. En particulier, nous avons des réserves concernant les pratiques d'approvisionnement adoptées par le Réseau GO relativement à un certain nombre de projets d'immobilisations et d'entretien à long terme. Par exemple :

- Le Réseau GO a conclu des ententes avec deux consortiums, à qui il a confié la gestion de plusieurs de ses projets d'immobilisations aux fins de croissance à la gare Union de Toronto en 2000-2001 et dans les corridors ferroviaires empruntés par ses trains en 2003-2004. Dans le cas des projets de la gare Union, le Réseau GO a lancé une demande de propositions afin d'obtenir des services de consultation en gestion de programmes et adjugé un contrat d'une valeur de 247 000 $ pour une période de 12 mois. Par la suite, il a reconduit neuf fois le contrat jusqu'en 2007-2008, à un coût additionnel de 25 millions de dollars à ce jour. Pour ce qui est des projets visant les corridors ferroviaires, le Réseau GO a demandé des propositions pour la gestion de programmes et accordé un contrat d'une valeur d'environ 2,3 millions de dollars pour une période de 17 mois. Comme dans le cas du premier contrat, l'organisme a par la suite prolongé le second, de trois ans cette fois, et le coût de celui-ci a augmenté de 15,2 millions de dollars depuis lors. Nous avons constaté que, même si la portée des projets, décrite dans les renseignements fournis aux soumissionnaires potentiels, indiquait clairement que les travaux d'immobilisations prévus à la gare Union et dans les corridors ferroviaires, dont les coûts étaient fixés à 250 millions de dollars dans le premier cas et à 500 millions dans le second, devaient faire l'objet d'une gestion pluriannuelle, le Réseau GO a tout de même demandé des soumissions portant sur des travaux d'une durée de 12 et de 17 mois, respectivement.

  En ce qui concerne les projets de la gare Union, le Réseau GO nous a informés que, lorsqu'il a fait l'acquisition d'une partie de la gare en 2000, la capacité de fonctionnement

Figure 6 : Résumé des politiques d'approvisionnement du Réseau GO

Préparée par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Plafond en dollars	Méthode d'approvisionnement
< 10 000 $	• Soumission verbale ou écrite d'un ou de plusieurs fournisseurs, si possible.
10 000 $-20 000 $	• Soumission écrite d'au moins trois fournisseurs, si possible.
20 000 $-100 000 $	• Soumissions écrites d'au moins trois fournisseurs, si possible (le Réseau GO doit envisager de lancer un appel d'offres pour les contrats de consultation d'une valeur variant entre 50 000 $ et 1 000 000 $; pour les mandats de consultation dont la valeur estimative est supérieure à 1 000 000 $, il doit envisager de lancer un appel d'offres public).
> 100 000 $	• Un appel d'offres public doit être lancé; toutefois, le directeur de l'approvisionnement peut opter pour un appel d'offres restreint s'il y a une justification suffisante (telle qu'un nombre limité de fournisseurs admissibles). • Pour les contrats de plus de 250 000 $, l'approbation préalable du conseil d'administration est nécessaire.

maximale des lieux était pratiquement atteinte et que la liste des travaux d'entretien et de réparation remontait à une cinquantaine d'années. Par conséquent, de nombreux projets ont dû être entrepris sur-le-champ, sans que l'organisme puisse évaluer à fond l'ensemble des chantiers qu'il lui faudrait mener à bien à cet endroit. De plus, l'organisme a déclaré qu'il ne savait pas combien d'argent le gouvernement mettrait à sa disposition ni à quel moment les budgets des projets gérés dans le cadre des deux mandats seraient approuvés chaque année. S'il avait pu compter sur un engagement financier à long terme du gouvernement, il aurait pu élaborer une stratégie de mise en œuvre et octroyer des contrats de gestion de projets assortis de délais fermes.

Nous reconnaissons qu'il n'est peut-être pas possible de retarder certains projets d'immobilisations urgents et que le financement disponible peut avoir une incidence sur l'ampleur des travaux à effectuer et le calendrier d'exécution. Cependant, compte tenu de la longue durée des projets d'immobilisations prévus et des montants considérables à gérer, et comme le Réseau GO savait que le coût de deux contrats de gestion dépasserait le montant du contrat initial d'une année, nous sommes inquiets de constater qu'aucun processus exhaustif d'appel d'offres n'a été suivi pour donner à tous les consultants admissibles l'occasion de soumissionner les travaux et garantir ainsi l'optimisation des ressources.

Nous avons également été préoccupés par la durée indéterminée des ententes conclues dans les contrats de gestion ainsi que des projets gérés. Les cadres supérieurs du Réseau GO ont négocié le coût de la gestion des différents projets en se fondant sur le nombre de personnes qui y étaient affectées par les consortiums et sur les rôles qui leur étaient attribués. Même si le Réseau GO a indiqué que les honoraires versés aux consortiums étaient inférieurs au montant recommandé par l'Ordre des ingénieurs de l'Ontario, leur total n'était pas fixé. À ce jour, des modifications d'une valeur d'environ 40 millions de dollars ont été apportées aux contrats conclus avec les consortiums. De plus, nous avons observé des hausses importantes par rapport au coût estimatif des projets de la gare Union, qui, au moment de notre vérification, étaient passés d'un budget de 390 millions de dollars (incluant une réserve d'urgence de 25 %) à 460 millions. À défaut d'un processus d'appel d'offres concurrentiel qui lui aurait permis de comparer le prix et la qualité des services effectifs à ceux des services offerts sur le marché ouvert, le Réseau GO était peu certain d'avoir optimisé ses ressources en ce qui concerne le prix payé et les services reçus.

De plus, même si les contrats existants conclus avec les deux consortiums échoient le 31 mars 2008, selon le plan d'immobilisations du Réseau GO, les projets en cours de gestion se poursuivront jusqu'en 2014. Par conséquent, jusqu'à six autres années s'écouleront vraisemblablement avant que les contrats conclus avec les consortiums fassent l'objet d'un nouvel appel d'offres. Puisque les consortiums en sont venus au fil des ans à bien connaître le travail à effectuer, il serait éventuellement peu pratique de procéder à un nouvel appel d'offres pour les contrats existants. Toutefois, compte tenu des circonstances, la surveillance rigoureuse des travaux des consortiums est d'autant plus importante.

- Un contrat d'entretien du corridor ferroviaire de la gare Union et de services connexes de régulation de la circulation ferroviaire a été accordé sans appel d'offres à l'origine, en

juin 2000, aux propriétaires précédents du corridor. Selon le Réseau GO, les propriétaires précédents étaient les seuls fournisseurs admissibles, en raison de leur expérience. L'entente initiale a pris fin en juin 2006. Au moment de notre vérification, le Réseau GO n'avait pas parachevé de nouvelle entente. Il s'était plutôt engagé, dans une lettre d'intention, à en conclure une nouvelle avec le fournisseur actuel. Le contrat initial prévoyait des honoraires annuels d'environ 5 millions de dollars, alors que la nouvelle entente devrait coûter environ 6,8 millions de dollars par an pendant les six prochaines années. Bien que nous reconnaissions les raisons qui ont à l'origine poussé le Réseau GO à passer un marché à fournisseur unique, nous nous serions attendus à ce que, pendant l'intervalle de six ans, il recherche activement d'autres fournisseurs admissibles pour éviter de se retrouver dans la même situation. De plus, l'organisme n'avait pas officiellement déterminé si le prix du nouveau contrat était raisonnable ni envisagé de solutions de rechange, par exemple acquérir progressivement une expertise à l'interne pour éviter de dépendre excessivement du fournisseur unique.

- En juin 2005, le Réseau GO a consenti un contrat d'une valeur de 13,6 millions de dollars à un fournisseur pour l'entretien de ses corridors. L'organisme avait recensé sept soumissionnaires potentiels et lancé un appel d'offres public. Toutefois, seul le promoteur retenu a présenté une soumission. Étant donné la valeur élevée du contrat et le niveau d'intérêt manifesté, nous nous serions attendus à ce que le Réseau GO fasse enquête pour apprendre pourquoi les autres soumissionnaires potentiels ont choisi de s'abstenir. En réponse à notre demande de renseignements, le Réseau GO nous a appris que son personnel avait communiqué avec les autres soumissionnaires possibles, mais qu'il avait omis de consigner et de classer méthodiquement l'information recueillie.

Outre nos préoccupations concernant la passation de contrats d'immobilisations et d'entretien à long terme, nous avons constaté qu'au cours des exercices 2004-2005 et 2005-2006, 85 millions de dollars additionnels ont été consacrés à des contrats qui avaient été négociés ou qui n'avaient pas fait l'objet d'un appel d'offres. Par exemple :

- Un montant de 8,6 millions de dollars a été affecté à 170 contrats de consultation à fournisseur unique. Pour justifier la passation de contrats à fournisseur unique, les responsables du Réseau GO ont souvent mentionné que le taux de facturation proposé par les consultants était raisonnable ou que ceux-ci possédaient les compétences nécessaires pour exécuter le mandat. Toutefois, en l'absence d'un processus d'acquisition concurrentiel, l'organisme ne s'est pas assuré que tous les consultants admissibles avaient bénéficié d'une occasion équitable de soumissionner, ni que les prix des services à fournir étaient concurrentiels.
- De plus, nous avons remarqué que, dans un certain nombre de cas, le coût initial des mandats de consultation a été fixé à 49 500 $, tout juste moins que le seuil de 50 000 $ à partir duquel un appel d'offres doit être lancé. Par la suite, ces contrats ont souvent été prolongés, entraînant des paiements deux à trois fois plus élevés que le montant initial. Par exemple, en juin 2005, un consultant s'est vu accorder un contrat, sans avoir suivi de processus concurrentiel, pour agir à titre de gestionnaire intérimaire d'un projet jusqu'à ce que son remplaçant soit recruté. Le prix plafond initial du contrat était de 49 500 $. Après l'embauche du nouveau gestionnaire, toutefois, le contrat a été prolongé et la valeur du mandat, assorti de nouvelles responsabilités, est passée à près de 300 000 $.

- Nous avons également observé de nombreux cas de contrats d'approvisionnement de moins de 10 000 $ pour des services généralement offerts par de nombreux fournisseurs, comme l'impression, l'évaluation des biens immobiliers et l'installation de signalisation. Toutefois, le Réseau GO n'a pas tenté d'obtenir d'estimations verbales ou écrites comme le recommande sa propre politique d'approvisionnement. La valeur des bons d'achat liés à des contrats d'approvisionnement conclus sans appel d'offres pour des services de 10 000 $ s'élevait à environ 4,5 millions de dollars. Le Réseau GO a déclaré que le fardeau administratif occasionné par la gestion de ces contrats d'approvisionnement de faible valeur expliquait pourquoi aucune estimation n'avait été obtenue. Pour alléger le fardeau, nous croyons qu'il devrait envisager de lancer périodiquement des appels d'offres et de sélectionner des fournisseurs de biens et de services d'usage courant offerts à un prix concurrentiel et pour une période précise, ce qui est pratique courante au gouvernement de l'Ontario.

Gestion de projet

La politique du Réseau GO autorise la hausse des prix contractuels initiaux si elle est justifiée et approuvée par la haute direction et le conseil d'administration. Pour les contrats dont la valeur adjugée est supérieure à 250 000 $, la politique exige que les prolongations soient approuvées par le conseil d'administration si la valeur totale de celles-ci est supérieure à 50 % de la valeur contractuelle initiale. Les prolongations qui modifient la portée des contrats d'origine et entraînent une hausse du prix total de plus de 100 000 $ doivent également être soumises au conseil d'administration aux fins d'avis.

Nous avons constaté que, entre 2004 et 2006, plus de 60 modifications à différents contrats d'origine avaient été présentées au conseil d'administration. La valeur de plus de 20 modifications apportées aux contrats d'approvisionnement conclus avec les deux consortiums pour assurer la gestion des projets d'immobilisations aux fins de croissance du Réseau GO et des projets dont la responsabilité leur était confiée pendant trois années (mentionnés à la section précédente comme étant notre principale préoccupation concernant les contrats de gestion de grands projets d'immobilisations et d'entretien à long terme) s'élevait à près de 56 millions de dollars. Les autres modifications, d'une valeur totale de près 12 millions de dollars, ont été apportées à des contrats de consultation et d'entretien. Au total, des modifications d'une valeur de près de 70 millions de dollars représentaient environ 75 % de la valeur des contrats d'origine. Pour parer à l'imprévu, il est courant d'inclure dans de nombreux contrats, de construction et autres, une réserve d'urgence correspondant à une fraction comprise entre 10 % et 15 % de la valeur du contrat d'origine. Le nombre élevé de modifications apportées aux contrats conclu par le Réseau GO et les importants coûts additionnels qu'elles entraînent pourraient être le signe d'une mauvaise planification, d'une estimation initiale inadéquate des coûts ou d'une surveillance lacunaire des projets.

Dans un cas, nous avons constaté que le conseil d'administration avait approuvé six reconductions, totalisant plus de 1,5 million de dollars, d'un contrat qu'il avait autorisé pour le développement d'un système de technologie de l'information, un projet lancé à l'origine en décembre 2002 et dont le coût était de 2,4 millions de dollars. Selon les prévisions initiales, le système devait être mis en œuvre en novembre 2003. Cependant, les responsables ont largement sous-estimé les ressources nécessaires, la complexité des règles de négociation collective du Réseau GO et d'autres exigences techniques. Ce n'est donc qu'en septembre 2006 que le système

complet est devenu opérationnel. Le coût estimatif révisé de l'ensemble s'élevait à 7,8 millions de dollars.

À cet égard, nous constatons que la province a adopté des dispositions permettant de hausser le prix plafond des ententes, à condition que la hausse soit justifiée et documentée et que les autorités compétentes l'approuvent préalablement par écrit. Toutefois, la hausse du prix plafond devrait être autorisée uniquement dans des circonstances exceptionnelles et non à la fréquence à laquelle le Réseau GO y a recouru pour de nombreux contrats ces dernières années.

Le conseil d'administration a approuvé la majorité des modifications de contrats proposées par la direction. Toutefois, nos entrevues avec les membres actuels et passés du conseil d'administration et notre examen des procès-verbaux nous ont permis de constater que certains membres étaient préoccupés par la fréquence et l'ampleur des modifications demandées et estimaient que la direction avait peut-être mal défini la délimitation initiale des contrats. Certains membres du conseil d'administration croyaient avoir peu de choix autre que d'approuver les modifications aux contrats, puisque les projets étaient déjà bien entamés.

Garantie de bonne exécution des fournisseurs

En vertu des pratiques exemplaires types, les contrats des fournisseurs de services doivent décrire en détail les services à fournir, les résultats escomptés, les rapports exigés et l'indemnisation prévue en cas de rendement médiocre. Nous avons noté plusieurs exemples de situations, comme la suivante, dans lesquelles les fournisseurs n'avaient pas respecté les délais contractuels mais avaient tout de même été payés au complet.

- Une entreprise s'est vu accorder un contrat de 1,2 million de dollars pour agrandir le stationnement d'une station du Réseau GO. Le contrat stipulait que l'agrandissement devait être terminé au plus tard en janvier 2006. Toutefois, les travaux ont été achevés en octobre 2006. L'organisme a expliqué le retard notamment par la lenteur des travaux effectués par l'entrepreneur; cependant, le contrat ne prévoyait pas de recours, telle une réduction du montant du contrat, en cas de non-respect des délais. L'entrepreneur a été payé au complet – le Réseau GO a indiqué que même s'il avait envisagé de demander une indemnisation, il ne croyait pas être en mesure de prouver qu'il avait subi de perte financière, et les frais juridiques engagés pour défendre une telle réclamation auraient dépassé le montant de tout recouvrement.
- Un fournisseur a obtenu un contrat à fournisseur unique d'une valeur de 1,8 million de dollars pour fournir un mécanisme de remplacement des dispositifs d'aiguillage dans le corridor ferroviaire de la gare Union. La principale raison invoquée par le Réseau GO pour accorder le contrat sans appel d'offres était l'engagement pris par le fournisseur de livrer le mécanisme au plus tard le 31 mars 2006. La date de livraison était cruciale pour assurer la mise en œuvre du programme de remplacement des dispositifs d'aiguillage en mai 2006. Toutefois, le fournisseur a livré le mécanisme avec quatre mois de retard sans subir de conséquences, puisque le contrat ne prévoyait aucun recours en cas de non-respect de la date de livraison convenue.

Le Réseau GO a fait savoir que, dans de telles situations, son recours consiste à ne pas inviter les fournisseurs de services fautifs à soumissionner de nouveau.

RECOMMANDATION 5

Pour s'assurer d'optimiser ses ressources et faire en sorte que ses processus d'acquisition soient jugés équitables, ouverts et transparents, le Réseau GO doit :

- se conformer à ses politiques internes, qui exigent de suivre un processus de sélection concurrentiel en vue d'acquérir des biens et des services;
- surveiller les contrats pour veiller au respect du prix d'origine et envisager d'obtenir une soumission distincte pour toute modification importante à la portée du travail prévu dans le contrat d'origine;
- prévoir des prix plafonds fermes dans les contrats, dans le mesure du possible;
- analyser les coûts et les avantages à long terme du recours à des consultants et envisager des solutions de rechange, telles l'embauche et la formation de personnel;
- renforcer les modalités des contrats conclus avec les fournisseurs pour assurer un rendement satisfaisant en temps opportun et prendre les mesures nécessaires pour les faire respecter.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO est doté d'une politique d'approvisionnement intégrée et concurrentielle dont le respect est contrôlé régulièrement et qui est soumis périodiquement à l'examen et à l'approbation du conseil d'administration. Le personnel du Bureau du vérificateur général a reconnu que le Réseau GO avait mis en place de bonnes politiques d'approvisionnement. En cas de modification de la délimitation des travaux, il n'est pas toujours pratique ni avantageux, sous l'aspect de la valeur ajoutée, de lancer un nouvel appel d'offres, surtout lorsque les modifications sont la conséquence de circonstances imprévisibles. Toutefois, en cas de modification importante à la portée des travaux, nous convenons qu'il y a lieu d'envisager l'avantage de recourir à un nouvel appel d'offres en vue de la réalisation des travaux supplémentaires. Il est parfois nécessaire de prolonger des mandats en cours pour pouvoir fournir un produit au public de manière efficiente et en temps opportun.

En ce qui concerne les contrats de gestion de programmes, la qualité du travail est primordiale. Elle est assurée par les compétences uniques des consultants affectés au Réseau GO. Les consultants doivent gérer des projets pluriannuels complexes de construction et d'ingénierie d'une valeur totale de près de 1 milliard de dollars. Il n'aurait pas été pratique d'établir un contrat qui aurait stipulé le prix global de ces travaux. Le lancement de demandes de propositions successives à intervalles de quelques années aurait été un moyen très peu efficace de pourvoir en ressources humaines ces importants contrats de gestion de programmes. Le Réseau GO a choisi une méthode de passation de contrats qui est courante dans l'industrie; cette approche a reçu l'aval du conseil d'administration et du personnel des gouvernements provincial et fédéral.

Quoi qu'il en soit, le Réseau GO examinera ses pratiques actuelles et y apportera les modifications nécessaires pour renforcer les contrôles de l'approvisionnement en biens et services.

ÉTABLISSEMENT DES TARIFS

Les revenus de la vente de billets constituaient environ 95 % de l'ensemble des revenus d'exploitation (excluant les subventions gouvernementales) encaissés par le Réseau GO au cours de l'exercice 2006-2007. Le Réseau GO recouvre une part importante de ses coûts d'exploitation à même ses revenus d'exploitation. Le ratio des revenus aux coûts du Réseau GO, qui se chiffrait à 89,5 % en 2006-2007, est nettement plus élevé que la moyenne signalée par les commissions de transport du Canada et d'autres pays, telle qu'elle est publiée par l'Association canadienne du transport urbain, comme le montre la Figure 7. Les hausses de tarifs décidées par le Réseau GO visent en grande partie

Figure 7 : Ratio revenus/coûts moyen des commissions de transport du Canada et de pays choisis, 2006

Source de données : Association canadienne du transport urbain

Pays	Ratio revenus/coûts moyen (%)
Canada	62
Allemagne	60
France	55
Suède	44
États-Unis	39
Italie	33
Pays-Bas	28

à maintenir relativement constant le ratio revenus/coûts, défini comme étant le rapport entre les revenus et les dépenses d'exploitation.

Les tarifs des réseaux de trains et d'autobus sont déterminés au moyen d'une formule à composantes fixes et variables. Les tarifs exigés et les rabais offerts varient selon la catégorie de clients, la longueur du trajet et la fréquence des déplacements. Depuis sa fondation en 1967, le Réseau GO utilise un système de zones tarifaires. En raison de l'expansion rapide du réseau exploité par l'organisme, ce système est devenu fastidieux et offre peu de marge de manœuvre pour établir les tarifs. Par exemple :

- Le système a la capacité de gérer 100 zones seulement, dont 97 ont déjà été utilisées.
- Le Réseau GO ne peut percevoir de tarifs différents pour son service de trains et d'autobus ni un tarif majoré pour le service ferroviaire express.
- Puisque les zones chevauchent différentes lignes, une hausse de tarif sur une ligne doit généralement être appliquée à l'ensemble d'entre elles.

En novembre 2006, à la suite d'un appel d'offres public, le ministère des Transports a accordé un contrat de 250 millions de dollars à un cabinet d'experts-conseils, qu'il a chargé d'élaborer et de gérer un système de carte de transport en commun dans la RGT. Grâce au système, les usagers peuvent mettre en mémoire dans une carte une valeur monétaire de titres de transport et utiliser la carte ensuite dans les différents réseaux de transport en commun de la RGT. Le contrat prévoit un mandat de dix ans, et il peut être reconduit deux fois pour des périodes de trois ans. Ses modalités englobent la conception initiale et la mise en œuvre d'une carte de transport en commun, de même que la maintenance et l'exploitation futures du système. Au moment de notre vérification, ce projet en était au stade préliminaire, et un projet pilote devait commencer à Mississauga en juillet 2007.

GARANTIE DE L'ACQUITTEMENT DES TARIFS

Contrôle des titres de transport

À l'heure actuelle, le principe de la preuve de paiement est appliqué à bord des trains exploités par le Réseau GO. Les usagers du train de banlieue doivent acquitter le tarif avant de monter, et toutes les stations sont librement accessibles (la présentation d'un billet n'est pas nécessaire pour monter à bord d'un train ou d'un autobus). Les préposés des stations vendent des billets à passage unique, des billets à passages multiples et des laissez-passer mensuels. Les détenteurs de billets à passages multiples doivent annuler un passage sur leur billet avant de monter. Des agents de surveillance du Réseau GO effectuent régulièrement des contrôles à bord qui consistent à inviter tous les voyageurs à produire une preuve de paiement valide, telle que le billet présentant la date et l'heure d'oblitération. Un voyageur qui ne produit pas de preuve de paiement valide est passible d'un avis d'infraction provinciale de 110 $ ou d'un avertissement.

La norme générale du Réseau GO consiste à contrôler aux moins 6 % de la clientèle. De plus, les trains doivent être contrôlés à chaque heure de départ prévue au moins une fois par mois ou deux fois par période de deux mois. Nous avons constaté

que, dans les faits, le taux de contrôle général signalé par le Réseau GO pour la période allant d'octobre 2005 à septembre 2006 était légèrement inférieur à la norme, soit 5,18 %. Nous avons également observé ce qui suit :

- Environ 60 % de tous les contrôles ont été effectués à bord des trains en dehors des heures de pointe. Pendant les heures creuses, les trains transportent moins de 20 % des voyageurs.
- Le taux de contrôle général dans le corridor le plus contrôlé était de 5,81 %, alors que dans le corridor le moins contrôlé, il n'était que de 1,53 %.
- Jusqu'à 76 % des trains roulant en période de pointe et 64 % des trains roulant en dehors des heures de pointe, les jours de semaine dans les deux cas, n'ont pas été inspectés aussi souvent que le prescrit la norme de fréquence. Il s'est écoulé 3,2 mois en moyenne entre les contrôles. Parmi les quelque 180 trains quotidiens, 23 n'avaient pas fait l'objet d'un contrôle depuis plus de six mois; 17 de ces trains roulaient en période de pointe.

Le Réseau GO a fait savoir que, selon son expérience, un taux de contrôle moyen de 5 % permettrait de limiter le non-paiement du passage à environ 1 %. Entre octobre 2005 et septembre 2006, le taux moyen réel de non-paiement du passage était inférieur à 1 %. Lorsqu'un voyageur ne peut pas présenter de preuve de paiement, le contrôleur peut lui donner un avertissement ou lui imposer une amende. Nous avons constaté que certains contrôleurs sont nettement plus susceptibles d'imposer des amendes que d'autres, comme l'illustre la Figure 8. Selon les données fournies par le Réseau GO, nous avons évalué à 40 % environ le risque global qu'un usager reçoive une amende s'il n'est pas en mesure de produire une preuve de paiement valide.

Le Réseau GO n'a pas adopté de lignes directrices officielles qui dictent quand un contrôleur doit

Figure 8 : Probabilité de recevoir une amende, par inspecteur, octobre 2005 – septembre 2006
Source des données : Réseau GO

%	Nombre d'inspecteurs
0–20	11
21–40	19
41–60	21
61–80	10
81–100	5
Total	**66**

émettre un avis d'infraction provinciale ou donner un simple avertissement à un usager qui n'a pas de preuve de paiement valide. Grâce à de telles lignes directrices, tous les contrôleurs imposeraient des amendes ou donneraient des avertissements de manière uniforme. Certains contrôleurs que nous avons interviewés nous ont informés qu'ils optent souvent pour un avertissement au lieu d'une amende pour éviter les conflits avec les usagers.

Le Réseau GO n'a pas non plus de politique officielle sur le récidivisme, qui prescrirait, par exemple, des amendes croissantes en cas d'infractions répétées. Son système informatique repère les récidivistes, mais les contrôleurs n'ont pas facilement accès aux renseignements pertinents au cours d'un contrôle. Comme ils doivent communiquer avec le personnel du bureau de répartition et attendre d'obtenir une réponse, les contrôleurs vérifient rarement l'information existante.

Perception des amendes

En plus de percevoir des amendes pour cause de non-paiement du passage, le Réseau GO émet, notamment, des billets de contravention de stationnement aux stations. Le Réseau GO ne perçoit pas les amendes de stationnement non payées, mais en confie plutôt la responsabilité aux municipalités. Avant le 1er janvier 2004, les municipalités conservaient la totalité du montant des amendes imposées. Par la suite, une entente est intervenue selon

laquelle les municipalités conservent dorénavant 30 % des amendes perçues pour les dédommager de la perception et remettent la part restante de 70 % au Réseau GO.

Puisque le Réseau GO encaisse plus des deux tiers du montant des amendes, il a tout intérêt à veiller à ce qu'elles soient perçues. L'effet dissuasif serait également perdu si les amendes ne sont pas perçues en temps opportun. Toutefois, nous avons constaté que le Réseau GO n'a pas surveillé les efforts des municipalités et n'a pas fait le suivi du montant des amendes non payées ni du temps écoulé depuis leur imposition. Les renseignements que nous a fournis sur demande le ministère du Procureur général nous ont appris que, en date du 26 février 2007, plus de 18 500 amendes intéressant le Réseau GO, d'une valeur totale de près de 2,3 millions de dollars, étaient impayées.

Au moment de notre vérification, le Réseau GO nous a confié qu'il n'avait pas accès aux renseignements que possédait le ministère du Procureur général pour contrôler le paiement des amendes et qu'il ne pouvait pas non plus obliger les municipalités à sévir. L'organisme nous a appris qu'il avait discuté de la question avec des représentants du ministère du Procureur général, mais qu'elle demeurait en suspens.

RECOMMANDATION 6

Pour assurer l'efficacité et l'uniformité des efforts de contrôle du paiement des passages et de perception des amendes, le Réseau GO doit :

- examiner et réviser en conséquence ses lignes directrices en matière de contrôle pour préciser les circonstances dans lesquelles une amende doit être imposée aux usagers pris en défaut;
- s'assurer que l'étendue des contrôles et l'application de la réglementation sont conformes aux normes de contrôle interne;
- surveiller les résultats des contrôles et prendre des mesures correctives au besoin;
- élaborer une politique sur les récidivistes;
- collaborer avec le ministère du Procureur général et les municipalités à l'établissement d'un système de perception des amendes efficace et assorti d'obligations de rendre compte.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO est d'accord avec cette recommandation. Un projet a été entrepris dont l'objet est d'examiner et d'actualiser le manuel des opérations à l'intention des agents de surveillance et des préposés au service à la clientèle. Des lignes directrices précises sur le contrôle des passages et le service à la clientèle seront établies. Le Réseau GO augmente également ses capacités en matière de formation, de planification, d'établissement d'horaires, de surveillance de la conformité et d'analyse opérationnelle. Du personnel additionnel sera affecté à la perception des amendes. Ces employés collaboreront avec des représentants du ministère du Procureur général et des municipalités à l'examen des politiques sur le récidivisme et la perception en temps opportun des amendes.

SÛRETÉ ET SÉCURITÉ

Le Réseau GO participe volontairement au programme de gestion de la sécurité des trains de banlieue de l'American Public Transportation Association (APTA). Le programme précité vise à fournir à chaque société de transport participante un processus efficace de mise en œuvre et d'examen d'un plan de sécurité qui répond à ses besoins. En 2004, l'APTA a vérifié le degré de mise en œuvre du plan de sécurité du Réseau GO et formulé un certain nombre de recommandations. Une vérification de suivi a été menée en avril 2006; même si certains problèmes n'avaient pas été réglés, l'APTA avait une

opinion généralement favorable de la sûreté et de la sécurité des opérations du Réseau GO.

Quoi qu'il en soit, la sûreté et la sécurité des usagers du Réseau GO sont susceptibles d'amélioration sous plusieurs rapports, comme l'indiquent les observations suivantes :

- Entre octobre 2004 et septembre 2006, environ 2 500 affaires de sûreté et de sécurité ont été signalées, notamment des blessures, des malaises, des vols, des cas de harcèlement et des paquets suspects. Même si chaque cas a fait l'objet d'une enquête distincte, le Réseau GO n'a pas tenu de base de données complètes et à jour qui en faciliterait l'analyse dans une optique de prévention. Il n'a pas non plus établi d'indicateurs de rendement en matière de protection de la sécurité des usagers qui lui auraient donné les moyens de mesurer les progrès réalisés en vue de réduire le nombre d'affaires dans ce domaine. Or, un certain nombre d'exploitants de trains de banlieue dans d'autres territoires de compétence ont élaboré des indicateurs tels que le taux de blessures subies par la clientèle par million de déplacements.
- Nous avons constaté qu'en cas de circonstances exceptionnelles dans la région du grand Toronto, le Réseau GO a un plan de sécurité à trois niveaux d'alerte qui tient compte de l'importance de la menace potentielle ou directe à laquelle l'organisme est exposé. Les mesures prévues vont d'une hausse de la vigilance à la cessation du service. Il incombe à chaque service de l'organisme d'établir et d'actualiser ses propres mesures de resserrement progressif de la sécurité. L'APTA, dans le cadre de sa vérification de 2004, a recommandé que tous les services du Réseau GO fassent périodiquement un exercice pratique de gestion d'un scénario fictif de menace à la sécurité. En avril 2006, le Réseau GO a procédé à son premier exercice pratique, qui consistait à présenter aux participants des scénarios correspondant aux trois niveaux d'alerte. Toutefois, par la suite, aucune analyse en règle n'a été effectuée et aucun rapport officiel n'a été rédigé sur le rendement des différents services pour repérer les lacunes et déterminer les mesures correctives à prendre.
- Transports Canada inspecte les voies et le matériel des sociétés ferroviaires hôtes pour en vérifier la conformité avec les normes de sécurité ferroviaire. Nous avons observé que le Réseau GO n'avait pas demandé régulièrement d'obtenir des exemplaires des rapports d'inspection, même s'il est responsable en bout de ligne de la qualité de son service, qui comprend la sécurité des usagers.
- Plus de 2 200 cas de vol de véhicule, de vol à l'intérieur de véhicules et de méfaits sur véhicules dans les stationnements des stations du Réseau GO ont été signalés aux autorités de l'organisme au cours des cinq dernières années. Les rapports que nous avons obtenus des services de police de Peel et de Halton portent à croire à un nombre plus élevé, car tous les cas n'ont pas été déclarés aux autorités de l'organisme.
- L'APTA avait recommandé l'installation de défibrillateurs externes automatiques dans les bureaux et les stations pourvus de personnel formé en RCR. Un défibrillateur externe automatique est un dispositif électronique portatif qui permet de traiter la victime d'une crise cardiaque potentiellement mortelle. Des défibrillateurs sont généralement installés dans des endroits publics à l'usage de personnel formé à leur maniement. Lorsqu'une personne subit une crise cardiaque, chaque minute qui s'écoule sans traitement réduit ses chances de survie de 10 %. En réponse à la recommandation formulée par l'APTA en 2004, le Réseau GO avait fait savoir que l'installation des appareils prendrait de six à huit

mois. Toutefois, nous avons noté qu'aucun plan n'avait été adopté pour donner suite à la recommandation.

RECOMMANDATION 7

Pour améliorer la sûreté et la sécurité des usagers, le Réseau GO doit :

- effectuer périodiquement une analyse générale des affaires de sûreté et de sécurité pour déterminer si des mesures peuvent être prises pour atténuer certains types de risques répétés;
- analyser l'efficacité de ses exercices de simulation et en rendre compte officiellement;
- mettre en œuvre en temps opportun les mesures de sûreté et de sécurité recommandées par suite de vérifications.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO reconnaît qu'un exercice de simulation, effectué en avril 2006, n'a pas été bien documenté. Depuis lors, la responsabilité à l'égard de tous les exercices de sécurité et de protection simulés a été confiée au Bureau de la sécurité du système du Réseau GO, et des rapports exhaustifs sur les résultats des exercices ont été rédigés.

En ce qui concerne la mise en œuvre des mesures de protection et de sécurité recommandées à l'occasion par suite de vérifications, le Réseau GO continuera à examiner chaque recommandation dans le contexte de ses activités globales et des pratiques exemplaires adoptées par divers services de police et de sécurité, d'autres sociétés ferroviaires en exploitation et Transports Canada.

Bien que le Réseau GO ait à son dossier 2 200 demandes d'indemnisation pour dommages causés à des véhicules ou pour vol de véhicule dans ses terrains de stationnement, cette donnée doit être envisagée dans le contexte de plus de 50 millions de véhicules stationnés. Bon nombre des 2 200 demandes sont le résultat d'actes mineurs de vandalisme et de vol. Toutefois, l'organisme collabore de façon proactive avec les responsables du programme Échec au crime, les services de police locaux et ses propres services de sécurité à la prévention des incidents.

GOUVERNANCE DU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Gouvernance d'entreprise s'entend normalement du processus de direction, de contrôle et de reddition de comptes d'une organisation. Comme c'est le cas de la majorité des sociétés de la Couronne et des organismes du secteur public, le conseil d'administration du Réseau GO est chargé de définir l'orientation stratégique de l'organisme et de superviser les activités et le rendement de celui-ci.

Pour assurer une gouvernance efficace, le conseil d'administration doit mettre en place des mécanismes bien choisis qui appuient le processus décisionnel, précisent clairement les obligations redditionnelles et prévoient une évaluation et un examen réguliers de la gestion et des activités. Même si les pratiques, les fonctions et les activités particulières d'un conseil d'administration sont censées dépendre des particularités du contexte organisationnel, il lui incombe de veiller à l'exécution des éléments clés de gouvernance, tels que la définition de l'orientation stratégique et la supervision de l'entreprise.

Au moment de notre vérification, le conseil d'administration du Réseau GO était en transition par suite de l'établissement de la Régie des transports du grand Toronto (RTGT), dont le Réseau GO deviendra bientôt une division. Par conséquent, le conseil d'administration a connu un taux de roulement important de ses membres dans les mois qui ont précédé notre vérification, et plusieurs représentants régionaux de longue date ont été

nommés au nouveau conseil d'administration de la RTGT. Ces départs ayant libéré des postes au sein du conseil d'administration du Réseau GO, celui-ci a jugé le moment propice à un examen de ses pratiques de gouvernance.

Composition du conseil d'administration

Les membres du conseil d'administration du Réseau GO sont nommés par le ministre des Transports. Au moment de notre vérification, le conseil était composé d'un président, de six membres représentant le grand public et de six membres nommés par les administrations des régions desservies par l'organisme. Ces derniers siègent à leur conseil régional ou municipal. À l'instar de tous les administrateurs, ils sont censés s'acquitter de leurs obligations fiduciaires dans l'intérêt du Réseau GO. Cette situation peut être source de conflit implicite pour les représentants régionaux ou municipaux. Ces derniers, dont la connaissance approfondie de leurs municipalités respectives est source de renseignements de valeur inestimable pour les activités du Réseau GO, peuvent à l'occasion être contraints d'approuver des propositions qui pourraient avoir une incidence négative sur leur municipalité, même si les propositions sont dans l'intérêt du Réseau GO et du public qu'il sert. Nos discussions avec plusieurs administrateurs actuels et passés ont confirmé que ce conflit potentiel avait effectivement provoqué des difficultés appréciables au sein du conseil d'administration.

Nous avons relevé plusieurs cas de conflit et observé que le conseil d'administration consacrait beaucoup de temps aux questions et aux préoccupations régionales ou municipales. Par exemple :

- Pendant les réunions, les administrateurs ont passé beaucoup de temps à examiner une question de législation qui revenait régulièrement, soit l'impossibilité pour les municipalités de percevoir des redevances d'exploitation majorées pour financer les projets d'immobilisations aux fins de croissance du Réseau GO. Puisqu'il s'agit d'un différend entre la province et les municipalités sur lequel le Réseau a peu de prise, le conseil aurait peut-être pu faire un usage plus productif du peu de temps dont il dispose pour se réunir.
- Un conflit potentiel est survenu lorsque le conseil d'administration a discuté de la mise en place d'un réseau régional de transport en commun qui aurait nui aux circuits d'autobus et à la rentabilité du Réseau GO.

Planification stratégique et évaluation du risque

Un élément clé de la saine gouvernance consiste à établir des priorités stratégiques approuvées, à évaluer et à réduire au minimum les risques auxquels est exposée l'organisation et à profiter des occasions perçues dans le cadre d'un processus de planification stratégique. Le conseil d'administration tient chaque année en janvier une « séance de planification stratégique ». Toutefois, nous avons constaté que les membres n'y assistent pas tous et qu'aucun plan documenté officiel n'est produit à la suite de la rencontre.

Dans une lettre datant de janvier 2005, le ministre des Transports décrivait ses attentes et précisait qu'une priorité importante du conseil d'administration devait être l'élaboration d'un nouveau plan stratégique qui préciserait l'orientation à suivre pour atteindre les objectifs, nommément un nombre accru d'usagers, un service élargi, une meilleure intégration, l'excellence en matière de service à la clientèle et un rendement financier amélioré. Bien que la direction du Réseau GO élabore un plan décennal d'expansion des immobilisations et ait présenté un « plan stratégique décennal » au conseil d'administration en janvier 2006, aucun de ces documents ne contient tous les éléments d'un plan stratégique officiel et rigoureux comparable à ceux qu'on s'attend à trouver dans les plans d'activités des

sociétés de la Couronne de la province. Par exemple, dans le cas du Réseau GO, un plan stratégique ou un plan d'activités devrait comprendre une évaluation des risques, des stratégies d'atténuation des risques repérés, un état des ressources nécessaires pour atteindre les buts et objectifs ainsi que des cibles et des mesures de rendement.

Supervision par le conseil d'administration

Notre examen nous a permis de constater que le conseil d'administration pourrait assurer une supervision plus rigoureuse du rendement général du Réseau GO et de différentes questions opérationnelles particulières, notamment dans les secteurs à risque élevé, comme la satisfaction de la demande de service, l'examen des résultats des vérifications de la sécurité et l'approvisionnement. Même s'il est normal pour un conseil d'administration de s'en remettre dans une large mesure à la direction, il doit veiller à ce que ses processus lui permettent d'exercer une surveillance et une supervision efficaces pour favoriser la responsabilisation.

De nombreux conseils d'administration délèguent certains pouvoirs à des sous-comités pour mieux traiter de questions complexes ou spécialisées et pouvoir faire un usage plus efficient du temps des administrateurs. Une structure de comités offre l'avantage de permettre aux membres ayant les connaissances ou les compétences pertinentes de débattre à fond de questions dans des domaines de spécialisation. Les principaux points du débat peuvent ensuite être présentés au conseil réuni aux fins de ratification, ce qui permet de faire bon usage du temps des administrateurs.

À cet égard, nous avons observé que la structure de comités du Réseau GO est limitée, puisque seul un comité de vérification était en place au moment de notre vérification. Bien que certains comités spéciaux aient été chargés de traiter de différentes questions, leurs membres se réunissaient sans formalité, selon les besoins, et aucun document ni procès-verbal n'a été conservé. Plutôt que d'avoir la structure d'un sous-comité du conseil d'administration, le Comité exécutif du Réseau GO est composé du président, du vice-président et des cadres supérieurs, qui se réunissent une fois par mois pour dresser l'ordre du jour de la réunion du conseil et discuter des questions qui lui sont adressées.

L'établissement d'une structure officielle de comités permanents pourrait permettre au conseil d'administration d'examiner plus attentivement les questions qui revêtent une importance particulière pour la gouvernance ou les activités, d'en débattre davantage et d'assurer ainsi une supervision plus rigoureuse. Cette proposition est particulièrement pertinente compte tenu de la croissance du Réseau GO et des nombreux défis signalés dans le présent rapport en ce qui concerne la ponctualité, la planification des immobilisations et l'approvisionnement. Les administrateurs que nous avons rencontrés ont recommandé la mise sur pied de trois comités potentiellement utiles qui s'occuperaient de gouvernance, d'approvisionnement/de passation de contrats et des ressources humaines/relations de travail.

Évaluation du rendement

Nous avons appris que le président est chargé de l'évaluation annuelle du rendement du chef de la direction et que le conseil d'administration ne participe pas aux décisions sur la rémunération et la prime annuelle du titulaire qui en résultent. Selon les pratiques exemplaires en la matière, il y aurait lieu de tenir compte, aux fins d'évaluation, des commentaires de l'ensemble des membres du conseil d'administration ou d'un sous-comité des ressources humaines.

De plus, nous avons constaté que le conseil d'administration n'évalue pas ses propres pratiques de gouvernance. À ce propos également, les pratiques exemplaires portent à croire que des évaluations périodiques pourraient permettre de régler les

problèmes particuliers qui surviennent – tels que l'absentéisme des membres ou les modes de participation – et d'apporter plus facilement les modifications nécessaires aux pratiques du conseil pour s'assurer de répondre efficacement aux besoins de l'organisme au chapitre de la gouvernance. Nous avons été informés qu'un tel processus d'évaluation est envisagé.

Nous avons également observé, lors de notre examen, que peu d'occasions de perfectionnement et de formation en gouvernance avaient été offertes aux membres du conseil d'administration par le passé. Un processus d'orientation structuré et des ateliers occasionnels de formation à la gouvernance permettraient d'améliorer les pratiques en la matière et procureraient aux participants un point de vue commun sur le rôle et les responsabilités du conseil d'administration.

RECOMMANDATION 8

Pour assurer une gouvernance plus efficace, le conseil d'administration du Réseau GO doit :

- approuver un plan stratégique officiel qui établit l'orientation stratégique du Réseau GO et le transmettre au ministère des Transports et à la Régie des transports du grand Toronto (RTGT);
- établir une structure de comités qui appuie le conseil d'administration en effectuant des examens détaillés des questions importantes relatives aux activités globales de gouvernance et de supervision et en fournissant des conseils à cet égard;
- assurer une supervision efficace du rendement global du Réseau GO ainsi que de questions opérationnelles particulières, dont l'approvisionnement et la gestion des contrats;
- envisager d'adopter des pratiques exemplaires de gouvernance, par exemple des processus améliorés d'évaluation du rendement, un programme officiel d'orientation des nouveaux administrateurs ainsi que la tenue d'ateliers périodiques de formation à la gouvernance.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le conseil d'administration du Réseau GO remercie l'équipe du Bureau du vérificateur général de l'Ontario d'avoir examiné sa gouvernance (dans le cadre de la vérification de l'optimisation des ressources), par suite de la demande en ce sens que le président du conseil a adressée au vérificateur général à l'occasion de la réunion de planification de la vérification tenue le 10 novembre 2006, à laquelle ont assisté les membres du comité de vérification du Réseau GO.

Le conseil d'administration est heureux de la conclusion du vérificateur selon laquelle il a veillé à ce que la direction de l'exploitation instaure des politiques et des procédures adéquates pour guider son activité. Le conseil continuera à concevoir et à appliquer de façon proactive des mécanismes efficaces, notamment en mettant sur pied un certain nombre de sous-comités clés (chargés, par exemple, de la planification stratégique, de la gouvernance et de la gestion du risque). Les comités surveilleront l'élaboration et la mise en œuvre du processus de planification stratégique de l'entreprise; superviseront et amélioreront l'organisation, les procédures et le rendement du conseil d'administration; et s'assureront que tous les principaux risques sont repérés et rattachés à des activités de gestion des risques, et que les responsables les prennent en charge.

De plus, le processus actuel de formation et d'orientation sera amélioré pour que les administrateurs soient bien formés lorsqu'ils sont nommés pour la première fois et pour qu'ils demeurent au fait des techniques et des méthodes modernes de gouvernance de même que des

changements apportés aux mécanismes de contrôle et aux processus de l'organisme.

Le conseil d'administration estime qu'il est nécessaire également d'examiner et d'entériner la relation structurelle qu'il entretient avec le gouvernement de l'Ontario, en ce qu'elle a trait à la gouvernance du conseil, pour tenir compte du fonctionnement singulier de celui-ci et lui permettre de s'acquitter efficacement de ses responsabilités de supervision. Le conseil continuera à examiner et à explorer des solutions jusqu'à ce que les questions en suspens soient résolues de façon transparente.

RESPONSABILISATION DES ORGANISMES

La Directive sur l'établissement et l'obligation de rendre compte des organismes du ministère des Services gouvernementaux fournit un cadre de responsabilisation, comportant des responsabilités particulières, qui régit le fonctionnement des organismes établis par la province. Les exigences clés de la directive comprennent les suivantes :

- Un protocole d'entente à jour avec le ministre responsable, qui définit les rôles et responsabilités de l'organisme, ses effectifs, son administration et les exigences auxquelles il doit satisfaire en matière de reddition de comptes et de vérification.
- Un plan d'affaires annuel couvrant au moins trois exercices, à soumettre à l'approbation du ministre. Le plan d'affaires doit énoncer les orientations stratégiques de l'organisme, ses activités et ses programmes actuels et futurs, les ressources nécessaires pour atteindre ses buts et objectifs, une évaluation des problèmes auxquels l'organisme fait face, les mesures de rendement retenues et le rendement ciblé, une évaluation du risque et les stratégies adoptées pour gérer les risques recensés, le financement demandé par l'organisme, ses revenus, et ses dépenses de fonctionnement et d'immobilisations.
- Un rapport annuel que chaque organisme doit soumettre au ministre. Ce rapport contient, entre autres, une analyse des cibles de rendement atteintes et des mesures à prendre si elles ne sont pas atteintes, une analyse du rendement opérationnel et financier de l'organisme et ses états financiers vérifiés.

Nous avons constaté que le dernier protocole d'entente entre le ministère des Transports et le Réseau GO (appelé auparavant « Régie des transports en commun de la région de Toronto ») avait été conclu en 1991 et avait pris fin en 1998 lorsque le Réseau GO a été transféré à la Commission des services du grand Toronto, de ressort municipal. Le Réseau GO a été ramené sous contrôle provincial en 2001. Au moment de notre vérification, nous avons été informés que le Ministère et l'organisme achevaient de négocier un nouveau protocole d'entente.

De plus, le Réseau GO n'avait pas de plan d'affaires officiel et n'avait jamais présenté au ministre des Transports un rapport annuel contenant une analyse des cibles de rendement.

RECOMMANDATION 9

Pour respecter son obligation de rendre des comptes au ministre des Transports, le Réseau GO doit s'employer, en collaboration avec le ministère des Transports, à établir un protocole d'entente, à élaborer un plan d'affaires annuel et à produire un rapport annuel, conformément aux politiques et aux lignes directrices provinciales.

RÉPONSE DU RÉSEAU GO

Le Réseau GO et le ministère des Transports ont une très bonne relation axée sur la collaboration depuis que l'organisme est devenu une entreprise exploitante en 2001. Un protocole

d'entente est en voie d'achèvement. Le Ministère a lancé le processus en 2006, et on espère qu'au moment du dépôt du présent rapport, le protocole d'entente sera terminé et accepté par le conseil d'administration du Réseau GO et le ministre. En vertu du protocole d'entente, l'organisme élaborera un plan d'affaires officiel et produira un rapport annuel, conformément aux politiques et aux lignes directrices provinciales.

Ministère de l'Environnement

Gestion des déchets dangereux

Contexte

Les déchets dangereux englobent des matières et des substances très variées qui sont corrosives, radioactives, toxiques, infectieuses ou inflammables, comme les résidus d'origine industrielle (par exemple les acides usés, les boues contaminées et les produits chimiques complexes), les déchets médicaux provenant des hôpitaux, les produits chimiques utilisés pour le développement et le tirage de photos, les vieux pesticides, l'huile à moteur usée, les piles et les batteries mises au rebut et les produits nettoyants inutilisés provenant des ménages. Ces déchets doivent être manipulés avec soin pour en réduire les effets néfastes sur la santé de l'être humain et l'environnement. Les déchets dangereux sont principalement issus des procédés industriels et de fabrication, mais ils peuvent aussi provenir des ménages, du secteur commercial et de certains établissements publics (tels les hôpitaux).

Le ministère de l'Environnement (le Ministère) est chargé de veiller à ce que les déchets dangereux soient enlevés, entreposés, transportés, traités et éliminés de manière sécuritaire pour l'environnement et la santé publique. Exception faite des ménages, l'Ontario produit environ 400 000 tonnes de déchets dangereux par année, d'après les estimations du Ministère. Quelque 30 000 tonnes sont éliminées sur place dans des décharges privées ou dans des incinérateurs ou sont évacuées dans des systèmes d'épuration approuvés, tandis que le reste (370 000 tonnes) est transporté hors site aux fins d'entreposage, de transformation, de traitement ou d'élimination. L'Ontario possède une décharge commerciale qui reçoit environ 170 000 tonnes de déchets chaque année aux fins d'élimination. La plupart de ces déchets proviennent des États-Unis, où les exigences en matière de déchets dangereux sont plus restrictives, et d'autres provinces.

Le Ministère régit la gestion des déchets dangereux en vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* et des règlements y afférents, principalement le Règlement 347 – General Waste Management (règlement global sur la gestion des déchets). Le règlement exige que les producteurs de déchets dangereux s'inscrivent annuellement auprès du Ministère, fournissent des renseignements sur la nature et la quantité des déchets dangereux qui seront produits et acquittent les frais connexes. Les transporteurs doivent obtenir du Ministère l'autorisation de transporter des déchets dangereux, tandis que les réceptionnaires doivent être autorisés par le Ministère à recevoir, à entreposer ou à traiter les déchets. Chaque déplacement hors site de déchets dangereux doit être consigné

sur un formulaire appelé manifeste. Ce formulaire accompagne les déchets entre leur lieu d'origine et leur lieu d'élimination et est signé par toutes les parties concernées, soit le producteur, le transporteur et le réceptionnaire, au cours du transport. Chaque partie transmet une copie du manifeste au Ministère pour lui permettre de suivre le déplacement des déchets dangereux. L'Ontario compte environ 24 000 producteurs, 800 transporteurs et 800 réceptionnaires de déchets dangereux. Tous les transporteurs et tous les réceptionnaires doivent obtenir du Ministère un certificat d'autorisation qui énonce les conditions précises que leur entreprise doit respecter pour protéger l'environnement. Le personnel affecté à la conformité dans les bureaux de district du Ministère et à sa Direction de la mise en conformité des secteurs effectue des inspections pour vérifier si les entreprises et les particuliers respectent la législation pertinente et les politiques du Ministère en matière de déchets dangereux.

Les dépenses de fonctionnement du programme de gestion des déchets dangereux du Ministère totalisaient 14,6 millions de dollars en 2006-2007. La plupart de ces dépenses concernaient la vérification de la conformité (8,2 millions de dollars), l'examen des certificats d'autorisation (1,2 million de dollars) et la surveillance des expéditions de déchets (2 millions de dollars).

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le Ministère disposait de procédures adéquates pour assurer la conformité aux lois et aux règlements qui visent à protéger l'environnement contre les risques posés par les déchets dangereux, et pour mesurer son efficacité à cet égard et en rendre compte.

Les critères que nous avons appliqués dans notre vérification, lesquels ont fait l'objet de discussions avec la direction du Ministère et ont été approuvés par celle-ci, concernaient les systèmes, les politiques et les procédures dont le Ministère devrait disposer.

Le travail de vérification a comporté un examen analytique de la documentation pertinente ainsi que des discussions avec les employés du Ministère responsables de la prestation du programme. Nous avons aussi analysé des données provenant des systèmes du Ministère servant à l'inscription des installations ainsi qu'au suivi des déchets dangereux. Notre travail a été effectué au bureau principal du Ministère à Toronto ainsi que dans certains bureaux de district répartis dans l'ensemble de la province.

Nous n'avons pu nous en remettre au travail des vérificateurs internes du Ministère pour réduire la portée de notre vérification, car ceux-ci ne s'étaient pas penchés récemment sur les domaines visés par notre vérification.

Résumé

En partie à cause des problèmes constants posés par un système informatique mis en œuvre en 2002, le Ministère n'a toujours pas de procédures de surveillance et d'inspection adéquates pour assurer la conformité aux lois et aux règlements qui visent à protéger l'environnement contre les risques posés par les déchets dangereux. Plus précisément, le système ne répondait pas à son objectif initial, soit permettre le traitement de manifestes électroniques, ni ne fournissait rapidement au personnel des bureaux de district et du bureau central du Ministère les renseignements nécessaires pour repérer en temps opportun les problèmes possibles. En fait, la plupart des employés nous ont dit que l'ancien système était plus convivial et avait de meilleures capacités d'analyse et de rapport, ce qui leur permettait de concentrer leurs activités d'inspection et autres dans les domaines posant le plus grand

risque. Les lacunes du système limitent la capacité du personnel à assurer une surveillance efficace de la quantité d'activités reliées aux déchets dangereux dans la province et sont la source d'un grand nombre des problèmes suivants :

- Nous avons constaté que plus de 5 000 producteurs de déchets dangereux inscrits en 2004 ne l'étaient pas en 2005; le Ministère n'avait toutefois pas établi si ces producteurs étaient encore en activité et continuaient de produire des déchets dangereux. De plus, un grand nombre de producteurs s'étaient inscrits après la date limite, ce qui se traduisait par l'engagement inutile de coûts par le Ministère pour envoyer des notes de rappel et l'empêchait d'effectuer un suivi efficace des producteurs concernés – le Ministère n'imposait toutefois pas de pénalités pour les inscriptions tardives.
- Les transporteurs et les réceptionnaires de déchets dangereux doivent détenir un certificat d'autorisation du Ministère pour créer, exploiter, agrandir ou étendre un lieu d'élimination des déchets ou un système de gestion des déchets. Le Ministère examine les demandes de certificat pour s'assurer que les activités du requérant ne nuiront pas à l'environnement. En date de janvier 2007, nous avons constaté que 50 % des demandes de certificat qu'il restait à traiter en étaient au stade de l'évaluation depuis plus d'un an et 20 %, depuis plus de trois ans. Par ailleurs, le Ministère ne fait pas de suivi automatique des entreprises dont la demande a été refusée ou qui fonctionnent sans certificat d'autorisation; nous avons constaté qu'un certain nombre d'entreprises exerçaient leur activité sans avoir le certificat d'autorisation exigé.
- Nous avons relevé plus de 26 000 expéditions de déchets dangereux en 2005 pour lesquelles la quantité reçue était inférieure à celle expédiée par le producteur. La différence était supérieure à 10 % dans le cas de la moitié des lots, mais il n'y avait eu ni explication ni suivi de l'écart. L'absence de suivi et les autres exceptions que nous avons notées au cours de notre vérification indiquent qu'il existe un risque qu'une quantité importante de déchets dangereux soit éliminée de façon inacceptable.
- Nous avons relevé près de 900 producteurs de déchets dangereux inscrits qui n'avaient fait apparemment aucune expédition de déchets dangereux depuis trois ans – ainsi qu'il ressort de l'absence de manifestes, lesquels doivent accompagner toute expédition de déchets dangereux. Cette absence de manifeste pourrait être une indication que des déchets dangereux, s'ils ne sont pas accumulés sur place, sont expédiés sans la documentation requise et éliminés de façon inacceptable. Le Ministère ne produit pas de rapport sur les producteurs inscrits dont il ne reçoit pas de manifeste afin qu'ils fassent l'objet d'une inspection qui visera à déterminer s'ils continuent de produire des déchets dangereux qui seront éliminés hors site.
- Le Ministère peut exiger que les transporteurs et les réceptionnaires de déchets dangereux fournissent une garantie financière pour assurer que le gouvernement n'aura pas à assumer le coût de l'assainissement de lieux contaminés par des déchets dangereux. En date d'avril 2007, le Ministère détenait 150 millions de dollars en garantie financière provenant de plus de 700 transporteurs et réceptionnaires de déchets. Toutefois, la garantie financière recueillie n'est pas suffisante pour financer les travaux d'assainissement quand survient un incident important. Par exemple, un fabricant de produits chimiques qui avait fourni une garantie financière de 3,4 millions de dollars à l'égard d'un lieu d'enfouissement a connu des problèmes de fuite et les coûts estimatifs

de l'assainissement s'élèvent à 64 millions de dollars.

- Les producteurs de déchets dangereux sont tenus de payer des droits au Ministère au titre du recouvrement des coûts de la gestion des déchets dangereux dans la province. Au cours des deux dernières années, le Ministère a consacré plus de 30,6 millions de dollars à l'administration du programme de gestion des déchets dangereux et n'a perçu que 12,4 millions de dollars.
- Le personnel du Ministère affecté à la conformité peut soumettre à une inspection tout producteur, transporteur ou réceptionnaire de déchets dangereux régi par la *Loi sur la protection de l'environnement*. Bien que le Ministère ait effectué un nombre important d'inspections au cours des trois dernières années, en général la sélection des installations à inspecter n'était pas fondée sur les risques posés pour l'environnement. Seulement 4 des 20 grands secteurs qui produisent des déchets dangereux avaient été inspectés; de plus, au cours des cinq dernières années au moins, le Ministère n'avait soumis à aucune inspection 11 des 30 plus grandes installations productrices de déchets dangereux de la province. Il n'existait par ailleurs aucun processus pour repérer et inspecter les installations non inscrites.
- Les inspecteurs du Ministère ont constaté au cours des trois dernières années un niveau important de récidive en matière de non-conformité. Par exemple, 40 % des rapports d'inspection que nous avons examinés dans les bureaux de district du Ministère indiquaient que des infractions identiques avaient eu lieu dans le passé. Or, le Ministère avait imposé des pénalités plus importantes aux récidivistes dans seulement 20 % des cas contrôlés. Globalement, il se pourrait aussi que les taux de non-conformité déclarés soient moins élevés que les taux réels du fait que les bureaux de district ne font pas d'inspections sans préavis et que les inspections de camions qui transportent des déchets dangereux visent uniquement à vérifier la présence à bord des manifestes et non le poids ou le contenu du véhicule.

Nous avons fait parvenir ce rapport au Ministère en l'invitant à y répondre. Nous reproduisons sa réponse globale ci-dessous et ses réponses individuelles à la suite des recommandations pertinentes.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère est reconnaissant des observations et des recommandations du vérificateur général, et il prendra des mesures pour améliorer son programme de gestion des déchets dangereux.

Par exemple, en 2005, le gouvernement a modifié le Règlement 347 pris en application de la *Loi sur la protection de l'environnement* pour interdire l'enfouissement en Ontario de déchets dangereux non traités. De nouvelles exigences en matière d'inscription, d'entreposage et de traitement prennent effet graduellement. Les premières normes de traitement relatives aux restrictions à l'enfouissement sont entrées en vigueur le 31 août 2007. Le reste des normes de traitement sera appliqué à compter du 31 décembre 2009. Ces nouvelles règles et normes rigoureuses mettent l'Ontario et les États-Unis sur un pied d'égalité et contribueront à rendre les déchets dangereux le plus sécuritaires possible avant leur élimination dans les lieux d'enfouissement.

Par ailleurs, la gestion des déchets dangereux demeure une priorité des programmes d'inspection et de conformité du Ministère. Les inspections provinciales des producteurs de déchets dangereux nous permettent de mieux évaluer l'ensemble des activités de gestion des déchets dangereux dans la province et de continuer à améliorer le programme. Les renseignements recueillis au cours des inspections servent

à planifier les inspections futures de manière à cibler les installations posant le plus grand risque pour la santé humaine et l'environnement.

Constatations détaillées de la vérification

ACTIVITÉS DE GESTION DES DÉCHETS DANGEREUX

Inscription des producteurs de déchets dangereux

Le Règlement 347 pris en application de la *Loi sur la protection de l'environnement* définit un « producteur » comme étant l'exploitant d'un lieu de production de déchets. En vertu du Règlement 347, tout producteur de déchets dangereux qui participe à la production, à l'enlèvement, à la manutention ou à l'entreposage de déchets dangereux doit s'inscrire auprès du Ministère avant de transférer des déchets dangereux de son lieu de production et soumettre un rapport d'inscription du producteur au plus tard le 15 février de chaque année.

En 2003, nous avions indiqué que la plupart des producteurs de déchets dangereux ne s'inscrivaient pas à temps et que le Ministère déployait très peu d'efforts pour effectuer un suivi auprès des retardataires. Nous avions recommandé que le Ministère fasse en sorte que tous les producteurs de déchets dangereux qui sont en activité soient inscrits, car l'omission de s'inscrire pouvait avoir comme conséquence que des installations ne soient pas inspectées, ce qui pourrait compromettre les efforts déployés par le Ministère pour protéger l'environnement et le public. Pour donner suite à cette recommandation, le Ministère a déclaré qu'il enverrait des notes de rappel aux producteurs de déchets dangereux dont il avait connaissance.

Au cours de nos contrôles par sondages, nous avons appris que des avis avaient été envoyés à plus de 30 000 producteurs en novembre 2006 pour leur rappeler de renouveler leur inscription avant la date limite du 15 février 2007. Passé la date limite, un deuxième avis a été envoyé aux producteurs qui n'avaient pas renouvelé leur inscription. Du nombre de producteurs qui s'étaient inscrits en 2006, près de 30 %, soit plus de 5 000 producteurs, se sont inscrits après le 15 février sans subir de répercussion. Le Ministère a déclaré avoir expédié jusqu'à cinq rappels aux retardataires pour la période d'inscription de 2005. L'ampleur de la non-conformité se traduit par l'engagement inutile de coûts par le Ministère pour envoyer des notes de rappel et limite l'efficacité de toute mesure de suivi.

Même si des avis de renouvellement avaient été envoyés aux producteurs qui omettaient de renouveler leur inscription d'une année à l'autre, un grand nombre d'entre eux ne s'inscrivaient toujours pas. Nous avons constaté que plus de 12 000 producteurs inscrits en 2004 ne l'étaient pas en 2005. Selon le Ministère, près de 7 000 producteurs avaient cessé leurs activités. Toutefois, nous n'avons trouvé aucune trace de quelque communication que ce soit avec les bureaux de district pour leur demander de faire enquête auprès des 5 000 autres producteurs de déchets dangereux qui ne s'étaient pas inscrits afin de savoir s'ils étaient toujours en activité.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que toutes les installations productrices de déchets dangereux sont inscrites conformément aux exigences, le ministère de l'Environnement doit :

- envisager de prendre des mesures punitives pour inciter les producteurs à s'inscrire avant la date limite prescrite et contribuer ainsi à réduire l'ampleur de la non-conformité;
- transmettre aux bureaux de district une liste de tous les producteurs qui ne se sont pas inscrits à la date limite et effectuer un suivi

pour s'assurer qu'ils s'inscrivent ou qu'ils ne produisent plus de déchets dangereux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Réseau électronique d'information sur les déchets dangereux (REIDD) produit des rapports d'exception sur les expéditions provenant de producteurs non inscrits ou de manutentionnaires non autorisés par leur certificat à manipuler des déchets dangereux; ces rapports sont envoyés aux bureaux de district aux fins de suivi et de règlement. Le REIDD peut également fournir des rapports sur les producteurs, les transporteurs, les réceptionnaires, les entreprises inactives et les écarts en regard des quantités inscrites sur les manifestes. Le Ministère surveillera les producteurs qui ne s'inscrivent pas avant le délai prescrit, en fera rapport et avisera les bureaux de district pour qu'ils effectuent un suivi dans tous les cas de non-conformité.

Certification des transporteurs et des réceptionnaires de déchets dangereux

La *Loi sur la protection de l'environnement* exige que les transporteurs et les réceptionnaires de déchets dangereux obtiennent du Ministère un certificat d'autorisation pour pouvoir créer, exploiter, agrandir ou étendre un lieu d'élimination de déchets ou un système de gestion de déchets. Les transporteurs exploitent les installations, le matériel et les véhicules servant à l'enlèvement, au transport et à l'entreposage des déchets. Les réceptionnaires exploitent des installations de transformation ou de traitement de même que des lieux d'enfouissement.

Les certificats d'autorisation sont des documents ayant force obligatoire qui énoncent les conditions précises que doit respecter l'exploitant d'un dépôt de déchets dangereux pour assurer la protection de l'environnement. Les certificats énumèrent un certain nombre d'exigences comme la production de documents, l'entretien du matériel et la manutention, l'élimination et l'entreposage des déchets dangereux de façon appropriée. À des fins d'information de gestion, les particularités des certificats touchant les déchets dangereux, des certificats concernant d'autres déchets ainsi que des programmes de gestion de l'air et de l'eau sont consignées dans le Système intégré de la Division (SID) du Ministère.

Nous avons examiné le processus relatif aux certificats d'autorisation et constaté ce qui suit :

- Le Ministère reçoit chaque année environ 1 000 demandes de certificats d'autorisation pour des déchets dangereux et non dangereux. Bien que le SID ne puisse faire la distinction entre les deux types de certificats, nous estimons qu'une centaine de certificats sont approuvés chaque année pour les déchets dangereux. En date de janvier 2007, il y avait plus de 600 demandes de certificat à traiter, dont 50 % en étaient au stade de l'évaluation depuis plus d'un an et 20 %, depuis plus de trois ans. Selon le Ministère, au cours des 15 dernières années, il y a eu une augmentation tant du nombre de demandes reçues chaque année que de la charge de travail requise par demande, car les demandes sont de plus en plus complexes.
- Le Ministère a fixé un délai de traitement cible de 50 jours pour les demandes de certificat. D'après la politique ministérielle, le délai de traitement ne comprend pas le temps pendant lequel le personnel attend des renseignements du requérant. Dans notre échantillon, le délai de traitement moyen dépassait 120 jours. Au cours de chacune des cinq dernières années, le Ministère a été incapable d'atteindre sa cible de 50 jours pour 40 % des demandes de certificat traitées. Le personnel du Ministère a indiqué que les retards étaient parfois imputables non seulement au manque de personnel, mais à des facteurs comme la complexité de

l'exploitation et les audiences qu'il fallait tenir dans le cas des installations controversées. Il incombe principalement au Ministère d'évaluer le bien-fondé de la demande, alors que d'autres programmes gouvernementaux, par exemple les programmes d'exploitation forestière ou minière, exigent que le requérant présente une preuve d'un tiers impartial que sa proposition est conforme à la loi et assurera une protection adéquate de l'environnement.

- Le Ministère utilise une liste de contrôle pour s'assurer que tous les renseignements requis pour les demandes de certificat d'autorisation sont fournis et que la documentation est complète. Nous avons examiné un échantillon de demandes traitées au cours de l'exercice 2005-2006 et constaté que les demandes présentées pour des lieux d'élimination de déchets étaient complètes en général. Toutefois, plus de la moitié des demandes que nous avons contrôlées en provenance de transporteurs ne contenaient pas tous les documents obligatoires, comme des plans d'exploitation détaillés et la preuve que les chauffeurs ont suivi des cours de conduite spécialisés.
- Le Ministère ne fait pas systématiquement de suivi auprès des entreprises dont les demandes ont été refusées ou qui exerçaient leur activité sans certificat d'autorisation. Nous avons effectué un suivi d'un échantillon d'installations inspectées par le Ministère avant le 31 mars 2006 qui étaient alors exploitées sans certificat d'autorisation. En date d'avril 2007, 8 des 12 entreprises concernées n'avaient toujours pas présenté de demande de certificat, et une autre, dont la demande avait été rejetée en 2006, poursuivait son exploitation sans le certificat exigé.
- En raison des limites du système de gestion des certificats du Ministère, il est difficile de contrôler les certificats d'autorisation. Les certificats exigent que le titulaire prenne certaines mesures à des moments précis. Par exemple, les certificats relatifs aux dépôts de déchets dangereux exigent en général que le titulaire présente un rapport annuel au bureau de district. Le système de gestion n'assure pas le suivi des exigences de déclaration stipulées dans un certificat. Il est donc difficile de savoir si un titulaire enfreint les conditions de son certificat et quelles exigences ne sont pas respectées. De plus, le système ne contient pas tous les certificats existants, car ceux qui ont été délivrés avant 1986 et qui sont encore valides n'y ont pas été consignés. De plus, le système n'est pas couplé au système informatique qui assure le suivi des déplacements de déchets dangereux. Par conséquent, les renseignements touchant les certificats doivent être entrés séparément dans les deux systèmes.

RECOMMANDATION 2

Pour garantir que des certificats d'autorisation ont été délivrés à tous les transporteurs et réceptionnaires de déchets dangereux et que les demandes de certificat sont évaluées correctement et approuvées en temps opportun, le ministère de l'Environnement doit :

- instaurer des procédures qui confirmeront que tous les transporteurs et réceptionnaires de déchets dangereux sont titulaires des certificats d'autorisation exigés par la loi;
- veiller à ce que tous les documents exigés aient été produits et versés dans les dossiers avant de délivrer un certificat;
- étudier des options pour la présentation d'une preuve d'un tiers impartial que les propositions visées par les demandes respectent la législation et assurent une protection adéquate de l'environnement, à l'instar d'autres programmes touchant l'environne-

ment, comme les programmes d'exploitation minière ou forestière;

- améliorer la fonctionnalité du Système intégré de la Division de façon qu'il soit couplé aux autres systèmes du programme et qu'il fasse la distinction entre les certificats relatifs aux déchets dangereux et les autres certificats du programme;
- inclure tous les certificats existants et les exigences de déclaration dans le système d'information de gestion.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Lorsqu'il inspecte les transporteurs et les réceptionnaires, le Ministère s'assure qu'ils détiennent un certificat d'autorisation valide et que le titulaire en respecte toutes les conditions. Le Ministère a commencé à :

- rédiger des lignes directrices régissant les demandes de certificat qui décrivent clairement les exigences relatives aux certificats d'autorisation et aident à garantir le traitement précis et diligent des demandes;
- remanier les procédures de réception des demandes de façon à accepter uniquement les demandes complètes et à retourner rapidement celles qui ne le sont pas;
- accélérer le traitement des demandes accumulées.

Le Ministère étudiera des options pour la présentation d'une preuve d'un tiers impartial que les propositions visées par les demandes respectent la législation et assurent une protection adéquate de l'environnement.

D'ici le 30 novembre 2007, les bureaux de district seront avisés de toute demande rejetée ou retournée au requérant, ce qui permettra au personnel d'effectuer un suivi approprié et de régler le dossier.

Le Système intégré de la Division est en voie d'être mis à jour pour faire la distinction entre les certificats relatifs aux déchets dangereux et ceux concernant les déchets non dangereux, et il permettra au personnel de surveiller le respect des conditions stipulées dans les certificats d'autorisation et de faire rapport à ce sujet. Les améliorations décrites ci-dessus sont censées être achevées avant le 30 novembre 2007.

Surveillance des expéditions de déchets dangereux

Conformément au Règlement 347 pris en application de la *Loi sur la protection de l'environnement*, tous les lots de déchets dangereux expédiés doivent s'accompagner d'un manifeste, provenir d'un producteur inscrit et être livrés à un réceptionnaire certifié. En réponse à la vérification que nous avons faite en 2003 du Réseau électronique d'information sur les déchets dangereux (REIDD), le Ministère s'était engagé à élaborer un programme complet et intégré de surveillance des déchets dangereux depuis leur point d'origine jusqu'au lieu et au moment où ils sont éliminés.

Nous avons examiné la surveillance par le Ministère des expéditions de déchets dangereux et constaté qu'il ne s'est pas doté de procédures adéquates pour garantir que seuls des transporteurs certifiés effectuent le transport des déchets dangereux entre les installations des producteurs inscrits et celles des réceptionnaires certifiés. Il y a donc un risque qu'une quantité importante de déchets dangereux soit éliminée de façon inacceptable. Plus précisément, nous avons constaté ce qui suit :

- Des producteurs non inscrits ont effectué plus de 5 000 expéditions de déchets dangereux en 2005. Le Ministère n'a pas été en mesure de nous expliquer la raison pour laquelle les producteurs n'étaient pas inscrits. Même si la majorité des expéditions précitées figurait

dans les rapports d'exception des producteurs, nous avons effectué le suivi d'un échantillon pour déterminer si les rapports d'inspection ou les déclarations d'incident connexes étaient consignés dans le Système intégré de la Division du Ministère. Nous n'avons trouvé aucune indication qui portait à croire que le bureau de district avait effectué un quelconque suivi des producteurs non inscrits. Lors de notre vérification du REIDD en 2003, nous avions noté des problèmes semblables : nous avions relevé 1 697 incidents où des déchets dangereux avaient été transportés par des producteurs non inscrits et rien n'indiquait que le Ministère avait effectué un suivi.

- Nous avons relevé des manifestes qui révélaient que des transporteurs et des réceptionnaires avaient transporté et reçu des déchets dangereux alors qu'ils n'y étaient pas autorisés par leurs certificats d'autorisation. Tous les déplacements de déchets dangereux effectués par les transporteurs non certifiés étaient inclus dans les rapports d'exception du transporteur, mais seulement la moitié des réceptions de déchets par des réceptionnaires non certifiés figuraient dans les rapports d'exception des réceptionnaires. Quoi qu'il en soit, le suivi assuré par le Ministère était en général inadéquat pour les deux types d'exceptions, car rien n'indiquait qu'un rapport d'inspection ou une déclaration d'incident avait été produit dans 80 % des cas relevés d'expédition ou de réception non autorisées.
- Nous avons identifié près de 900 producteurs de déchets dangereux inscrits qui n'avaient soumis aucun manifeste depuis trois ans. Cette situation pourrait indiquer que les déchets dangereux, s'ils ne sont pas accumulés sur place, sont expédiés sans les documents requis et sont éliminés de façon inacceptable. Le Ministère ne produit pas de rapport sur les producteurs inscrits qui ne se livrent à aucune activité et ne s'était pas doté de procédures pour s'assurer que les transporteurs qui ne présentent pas de manifeste sont également signalés à des fins d'enquête possible.
- Nous avons relevé plus de 26 000 expéditions de déchets dangereux en 2005 pour lesquelles la quantité reçue était inférieure à celle expédiée par le producteur. Nous avons examiné un échantillon en remontant jusqu'aux manifestes originaux et relevé un seul cas d'entrée de données erronée. Dans tous les autres cas, il n'y avait aucune explication de l'écart. Le Ministère nous a répondu que le système de gestion tolère un écart de 10 % entre les quantités expédiée et reçue. Toutefois, l'écart présenté par plus de la moitié des lots expédiés était supérieur à 10 %, se chiffrant à 90 % même dans certains cas. Le Ministère n'effectuait pas de suivi suffisant pour garantir que le volume de déchets expédié était raisonnable par rapport au volume reçu.
- Le Ministère s'en remet aux données des manifestes pour déterminer la quantité de déchets produite et éliminée en Ontario. Toutefois, comme les stations de transfert de déchets sont considérées à la fois comme réceptionnaires et producteurs, une quantité importante de déchets dangereux est comptée en double. Le Ministère n'est pas en mesure de déterminer quelle quantité de déchets dangereux est comptée en double et, par conséquent, il n'a pas de données fiables sur la quantité de déchets dangereux produite et éliminée dans la province.

RECOMMANDATION 3

Pour que les expéditions de déchets dangereux fassent l'objet d'une surveillance adéquate et réduire ainsi au minimum les risques pour le public et l'environnement, le ministère de l'Environnement doit :

- effectuer un suivi de toutes les expéditions importantes de déchets qui proviennent de producteurs non inscrits;
- faire enquête sur tous les transporteurs et les réceptionnaires de déchets dangereux qui ne sont pas autorisés par leurs certificats d'autorisation à manipuler les déchets dangereux inscrits sur les manifestes;
- examiner le cas de tous les producteurs inscrits qui ne présentent pas de manifeste pendant de longues périodes afin de s'assurer qu'ils ne se livrent pas à l'expédition et à l'élimination non autorisées de déchets;
- faire enquête sur les écarts importants entre les quantités de déchets dangereux expédiée et reçue;
- instaurer des procédures pour éviter que les déchets dangereux entreposés temporairement dans une installation de réception soient comptés en double dans le calcul de la quantité totale de déchets dangereux produite en Ontario chaque année.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les transporteurs et les réceptionnaires de déchets dangereux qui ne sont pas autorisés à manipuler des déchets inscrits sur un manifeste sont identifiés au moyen du processus actuel de rapports d'exception, et tous les bureaux de district sont tenus d'effectuer un suivi de chaque rapport produit.

Lorsqu'il inspecte les transporteurs et les réceptionnaires, le Ministère s'assure qu'ils détiennent un certificat d'autorisation valide et qu'ils en respectent les conditions. Il vérifie notamment que les transporteurs et les réceptionnaires sont autorisés à manipuler les déchets indiqués sur un manifeste.

Notre programme d'inspections prévues contribuera à faire en sorte que les déchets dangereux soient gérés de façon sécuritaire et responsable en Ontario.

Par exemple, dans le cadre de notre plan d'inspection de 2007-2008, nous :

- inspecterons les producteurs qui continuent de présenter des manifestes pour le transport de déchets alors qu'ils ne sont pas inscrits ou que leur inscription est échue;
- inspecterons les entreprises qui avaient l'habitude de produire de grandes quantités de déchets, mais qui ont réduit sensiblement le nombre de manifestes qu'elles présentent;
- effectuerons un suivi des écarts importants entre les quantités de déchets dangereux expédiée et reçue.

Entreposage et élimination des déchets dangereux

Il n'existe pas de chiffres exacts sur la quantité de déchets dangereux produite dans la province, mais le Ministère estime qu'environ 370 000 tonnes de déchets dangereux visés par un manifeste sont expédiées aux installations de gestion des déchets chaque année. Depuis quelques années, l'Ontario importe une quantité importante de déchets dangereux des États-Unis, où la réglementation est plus restrictive, et d'autres provinces. Ces déchets sont éliminés dans une grande décharge située dans la région de Sarnia ou sont transportés vers d'autres installations de gestion pour y être transformés en déchets moins dangereux ou non dangereux.

Une part importante des déchets dangereux importés et éliminés à la décharge de Sarnia ne sont pas traités. En 2004, 177 000 tonnes de déchets dangereux y ont été éliminées, soit 79 000 tonnes produites en Ontario et 98 000 tonnes importées des États-Unis (73 000 tonnes) et d'autres provinces (25 000 tonnes).

Le prétraitement des déchets dangereux destinés aux décharges est exigé aux États-Unis depuis le milieu des années 1980. En 2005, le Règlement 347 de l'Ontario a été modifié pour imposer des

restrictions qui interdiraient enfin l'élimination des déchets dangereux non traités dans les décharges et exigeraient que les déchets répondent à des normes de traitement précises. Les nouvelles normes sont instaurées progressivement et sont censées être en vigueur intégralement d'ici le 31 décembre 2009. Elles devraient alors être aussi restrictives que les normes américaines et contribuer ainsi à réduire l'importation de déchets dangereux en provenance des États-Unis et d'autres provinces. Les restrictions imposées à l'élimination des déchets dangereux non traités dans les décharges devraient aussi inciter les différents secteurs industriels à réduire leur production de déchets dangereux à cause des coûts de traitement supplémentaires. Les modifications comprennent également de nouvelles règles sur l'entreposage sur place, grâce auxquelles les déchets seront entreposés adéquatement, mais non indéfiniment.

Il se pourrait que des déchets médicaux soient éliminés de façon inacceptable dans les systèmes municipaux de gestion des ordures ménagères. Le Ministère nous a informés que les définitions des déchets médicaux qui ont cours actuellement en Ontario sont dépassées et offrent peu d'indications à la collectivité de la santé pour qu'elle sépare correctement les ordures ménagères des déchets nécessitant une attention spéciale, comme les déchets de nature médicale. De plus, à cause de ce manque de clarté, il est possible que des quantités importantes de déchets non dangereux soient traitées comme des déchets dangereux, ce qui fait grimper inutilement les coûts. En 1992, une définition des déchets médicaux avait été élaborée et diffusée en tant que ligne directrice ministérielle. En 2001, le Ministère a rédigé un projet de règlement pour redéfinir les déchets médicaux, mais certains secteurs de l'industrie s'y sont opposés et le règlement n'a pas été mis en œuvre. Le nouveau règlement aurait désigné clairement les types de déchets nécessitant une manutention spéciale et énoncé des exigences de traitement complètes. Il aurait également interdit l'élimination des produits pharmaceutiques et sanguins dans les systèmes municipaux de gestion des ordures ménagères, ce que permet le règlement actuel.

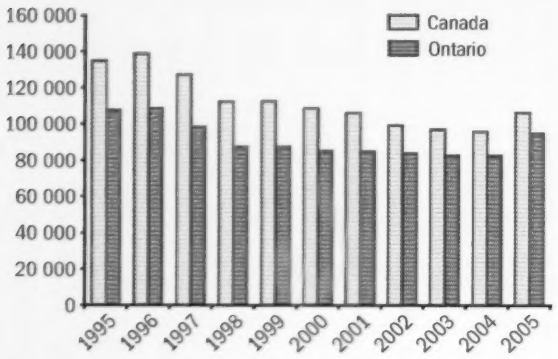
En plus des décharges auxquelles sont destinés des déchets dangereux, un volume important de déchets dangereux est entreposé dans de nombreuses installations à l'échelle de la province – plus particulièrement, quelque 95 000 tonnes de biphényles polychlorés (BPC) sont stockées à 479 endroits. Les BPC sont des produits chimiques industriels que l'on trouve dans le matériel électrique, les échangeurs de chaleur et les systèmes hydrauliques ainsi que dans plusieurs autres articles spécialisés qui ont été fabriqués jusqu'à la fin des années 1970. Les BPC sont très dangereux pour la santé humaine et l'environnement. Le gouvernement fédéral interdit donc l'importation, la fabrication et la vente des BPC, ainsi que leur rejet dans l'environnement. Toutefois, la réglementation fédérale a permis aux propriétaires de matériel contenant des BPC de continuer à l'utiliser jusqu'à la fin de sa durée de vie utile. Environnement Canada signale que, malgré la réduction des stocks de BPC depuis l'instauration des mesures de contrôle réglementaires, il se produit encore des rejets de BPC dans l'environnement à la suite de déversements ou d'incendies.

En 2005, l'Ontario comptait pour 90 % des BPC entreposés au Canada. D'après le Ministère, le gouvernement de l'Ontario lui-même détient le stock le plus important, soit environ 73 000 tonnes de déchets de BPC.

Comme l'illustre la Figure 1, au cours de la décennie écoulée, le volume des BPC entreposés a peu diminué. Le Ministère a élaboré un projet de règlement en 2001 pour la destruction des BPC entreposés, mais à cause des préoccupations provoquées par les coûts possibles de la destruction et les moyens de destruction limités, le règlement n'a pas été mis en œuvre. En 2004, le Ministère a envisagé d'adopter un règlement pour exiger la destruction de tous les BPC, y compris les sols contaminés,

Figure 1 : BPC entreposés, au Canada et en Ontario, 1995-2005 (en tonnes)

Source des données : Environnement Canada



au plus tard en 2014, mais il ne l'a pas fait. Le Ministère a confirmé que les options de traitement possibles n'ont pas fait l'objet d'une étude approfondie parce que les coûts de traitement des BPC sont beaucoup plus élevés que les coûts d'entreposage. Même si le Ministère a effectué 500 inspections des lieux de stockage des BPC depuis trois ans, l'entreposage continu des BPC pose un risque pour le public et l'environnement.

RECOMMANDATION 4

Pour réduire le risque important que l'élimination et l'entreposage des déchets dangereux posent au public et à l'environnement, le ministère de l'Environnement doit élaborer une stratégie qui remédie aux préoccupations qui retardent la modification de la réglementation dans le dessein de réduire les risques posés par les déchets médicaux et les BPC.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère étudie actuellement la pertinence de réviser les lignes directrices relatives aux déchets biomédicaux.

En ce qui a trait aux BPC, le gouvernement fédéral a publié en novembre 2006 un projet de règlement sur les BPC aux fins de consultation publique. Le nouveau règlement proposé entrerait en vigueur graduellement d'ici le 31 décembre 2009 pour éliminer tous les BPC et tout le matériel stocké qui en contient et pour fixer le délai de stockage des BPC avant leur élimination.

Il serait interdit d'utiliser du matériel contenant des BPC dans des lieux sensibles (comme les garderies, les écoles et les hôpitaux) à compter du 31 décembre 2009. Cette interdiction s'étendrait à tous les autres lieux le 31 décembre 2014.

Environnement Canada est en train d'examiner les commentaires reçus et de finaliser son projet de règlement, qui régirait les BPC en Ontario.

Déchets ménagers dangereux

Les déchets ménagers dangereux comprennent les contenants de peinture, les solvants, les produits antigel, les filtres à huile et les contenants d'huile usée, les piles et batteries et les produits pharmaceutiques. En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement* et des règlements y afférents, tous les déchets produits par les ménages sont exclus de la définition des déchets dangereux et peuvent donc être éliminés dans les décharges municipales.

Entre 1986 et 1995, le Ministère a octroyé des fonds aux municipalités pour qu'elles organisent des collectes ponctuelles ou établissent des centres de récupération permanents afin de réacheminer les déchets ménagers dangereux destinés aux décharges. Le nombre de centres de récupération temporaires ou permanents augmente progressivement. En 2005, 89 municipalités servant une population de 11,4 millions de personnes ont réussi à récupérer 15 800 tonnes de déchets ménagers dangereux, dont plus de 50 % ont été recyclés, grâce aux programmes de collecte. Toutefois, le Ministère ne peut pas mesurer

l'efficacité véritable des programmes de collecte spéciaux, car il ne connaît pas la quantité totale de déchets dangereux produite par les ménages ni le pourcentage réacheminé qui était destiné aux décharges municipales.

Bien qu'il existe des centres de récupération permanents dans la plupart des grandes villes, on se demande dans quelle mesure la population connaît leur existence et y a accès. Le ramassage à la maison ou la collecte sur la voie publique des déchets ménagers dangereux pourrait permettre de réacheminer une plus grande quantité de ces déchets étant donné l'aspect pratique de ce type de collecte pour les propriétaires. À l'heure actuelle, selon le Ministère, seulement deux municipalités (Toronto et Sudbury) offrent un service de ramassage des matières dangereuses à la maison.

En plus d'obtenir des certificats d'autorisation du Ministère indiquant les types de déchets dangereux qu'ils accepteront, les centres de récupération qui recueillent et éliminent les déchets ménagers dangereux doivent s'inscrire comme producteurs pour chaque type de déchets dangereux qu'ils acceptent et présenter des manifestes faisant état du transport des déchets entre le centre de récupération et leur lieu d'élimination finale. Les centres de récupération sont ouverts au public, mais il n'en existe pas dans toutes les régions de la province, et ils peuvent uniquement recueillir et éliminer les types de déchets précisés dans leurs certificats d'autorisation.

L'organisme Réacheminement des déchets Ontario (RDO) a été établi en 2002 en vertu de la *Loi sur le réacheminement des déchets* en tant que partenariat du Ministère, de l'industrie, des municipalités et d'organismes non gouvernementaux. Aux termes de la loi, RDO élabore, met en œuvre et administre des programmes de réacheminement de nombreuses matières. Au moment de notre vérification, RDO avait élaboré un programme de recyclage du papier et s'employait à concevoir un programme de réacheminement du matériel électronique. En 2006, le ministre de l'Environnement a prescrit les déchets municipaux dangereux ou spéciaux comme déchets désignés en vertu de la *Loi sur le réacheminement des déchets*. Peu après, le ministre a donné instruction à Réacheminement des déchets Ontario d'élaborer et de financer un programme de réacheminement des déchets ménagers dangereux, d'envisager des mesures d'encouragement financières ou autres pour favoriser la réutilisation ou le recyclage des déchets ménagers dangereux et d'augmenter le nombre de lieux de récupération. Le gouvernement a également demandé à RDO d'appuyer le programme au moyen d'activités d'information et de sensibilisation du public.

RECOMMANDATION 5

Pour multiplier l'effet de ses initiatives récentes d'élimination des déchets ménagers dangereux, le ministère de l'Environnement doit collaborer avec Réacheminement des déchets Ontario et les municipalités à l'élaboration d'une stratégie provinciale visant à réduire l'impact des déchets ménagers dangereux sur l'environnement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En décembre 2006, le Ministère a donné instruction à Réacheminement des déchets Ontario d'élaborer un programme de réacheminement financé par l'industrie pour améliorer la gestion des déchets municipaux dangereux ou spéciaux. Le plan du programme a été reçu et affiché au Registre environnemental aux fins de commentaires pour une période de 30 jours le 11 juin 2007. Le programme proposé porte à la fois sur la collecte de matières inutilisées et sur l'information aux consommateurs concernant les techniques acceptables de manutention et d'utilisation. Le Ministère examine les commentaires recueillis.

SYSTÈMES D'INFORMATION ET DE RAPPORT

Systèmes d'information sur les déchets dangereux

Le Ministère contrôle le mouvement des déchets dangereux entre les producteurs et les réceptionnaires au moyen de deux systèmes d'information de gestion : le Système d'information sur les déchets dangereux (SIDD) et le Réseau électronique d'information sur les déchets dangereux (REIDD). Le SIDD a été mis en œuvre au début des années 1990. Il est alimenté manuellement d'information tirée de documents imprimés, dont les formulaires d'inscription des producteurs et les manifestes qui fournissent le détail des déplacements des déchets dangereux d'un lieu à l'autre. Le REIDD, système entièrement électronique, a été développé en 2002 pour remplacer l'ancien système (le SIDD). Les producteurs, les transporteurs et les réceptionnaires de déchets dangereux devaient y saisir directement l'information pertinente. Les deux systèmes traitent 24 000 inscriptions et plus de 220 000 manifestes par année.

En 2003, nous avons vérifié le nouveau système et constaté un certain nombre de problèmes dont le plus important était l'impossibilité d'y saisir manuellement de l'information provenant d'imprimés. Si l'une ou l'autre des parties à une opération visée par un manifeste (24 000 producteurs, 800 transporteurs et 800 réceptionnaires) n'était pas en mesure de transmettre électroniquement de l'information au REIDD ou n'était pas disposée à le faire, il fallait alors entrer manuellement dans l'ancien système toute l'information contenue sur le manifeste et la transférer électroniquement au nouveau système. Lors de notre vérification de 2003, nous avions constaté que le contenu de plus de 99 % des manifestes relatifs aux déchets dangereux était saisi manuellement dans l'ancien système. À ce moment, nous avions indiqué que le succès du nouveau système passait par la résolution du problème. Toutefois, au cours de la vérification actuelle, nous avons constaté que le nombre de manifestes transmis par voie électronique avait en fait diminué et que l'ancien système traitait maintenant 99,9 % des manifestes produits.

Comme la mise en œuvre du REIDD n'est pas un succès, les avantages prévus initialement n'ont pas été réalisés. Par exemple, le personnel du Ministère affecté à l'application de la loi ne dispose pas en temps opportun des renseignements qui lui permettraient de confirmer que le transport des déchets dangereux est effectué en conformité avec la loi. Le Ministère doit affecter du personnel à l'entrée manuelle de la quasi-totalité des manifestes relatifs aux déchets dangereux, ce qui occasionne des coûts annuels estimatifs de 250 000 $. Le Ministère doit en outre absorber les coûts du maintien de deux systèmes qui sont censés remplir la même fonction. Par ailleurs, selon des employés de différentes directions du Ministère, même si l'industrie présentait des manifestes électroniques, le nouveau système ne pourrait pas les gérer. Pour terminer, les employés du Ministère ont fait savoir que l'ancien système était plus convivial et avait de meilleures capacités d'analyse et de rapport que le nouveau, ce qui leur permettait de concentrer leurs activités dans les domaines à risque élevé.

En 2005, le Ministère a chargé un cabinet de consultation d'évaluer les systèmes d'information sur les déchets dangereux ainsi que des solutions de rechange. D'après le rapport du consultant, aucun des systèmes n'était efficace et ni l'un ni l'autre ne répondait aux besoins des secteurs ministériels de l'application, des opérations et des politiques ni aux besoins de l'industrie des déchets dangereux. Le consultant a recommandé le développement d'un nouveau système pour gérer l'information sur les déchets dangereux, tout en précisant que ce système pourrait coûter jusqu'à 100 millions de dollars.

RECOMMANDATION 6

Pour que les gestionnaires et les inspecteurs puissent se fonder sur des renseignements fiables et pertinents afin de vérifier si le transport et l'élimination des déchets dangereux sont conformes à la loi, le ministère de l'Environnement doit :

- définir ses principaux besoins en renseignements;
- examiner la façon dont d'autres administrations obtiennent de tels renseignements;
- formuler une analyse de rentabilisation qui décrit les coûts et les avantages de différentes options permettant de combler ses besoins en renseignements.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que le Système d'information sur les déchets dangereux devrait appuyer les secteurs opérationnels et reconnaît qu'un soutien technologique est essentiel à tous les efforts qu'il déploie pour assurer la protection de l'environnement. Des travaux en cours dans le cadre d'une initiative pluriannuelle visent à moderniser les systèmes du réseau d'information sur l'environnement du Ministère et à réaliser des gains d'efficacité. Ces travaux amélioreront l'intégration des données et les systèmes d'information opérationnels et permettront aux systèmes comme le Système intégré de la Division de faire l'interface avec d'autres systèmes comme le Réseau électronique d'information sur les déchets dangereux du Ministère.

Le Ministère reconnaît que l'amélioration des communications entre ses systèmes informatiques renforcera sa capacité de surveiller et d'analyser l'information. Il examine son architecture opérationnelle pour définir une façon pratique et financièrement prudente de combler ses besoins en matière de technologie et d'information. Dans le cadre de l'examen, le Ministère se penchera sur les expériences et les approches d'autres administrations ayant des besoins semblables en gestion des déchets dangereux.

Mesure et compte rendu de l'efficacité du programme

L'une des priorités clés du gouvernement, mentionnée dans son plan annuel de 2005-2006, est de réduire la pollution environnementale pour prévenir les maladies et protéger ainsi la santé de la population de l'Ontario. Or, la bonne gestion des déchets dangereux peut contribuer à réaliser cette priorité. Le Ministère a déclaré que la promotion de la réduction, du recyclage et de l'élimination écologique et sécuritaire des déchets améliorerait la gestion des déchets dangereux en Ontario. Toutefois, il n'a pas élaboré d'objectifs mesurables du programme de gestion des déchets dangereux.

Le Ministère a adopté une seule mesure du rendement du programme de gestion des déchets dangereux, soit le pourcentage de déchets dangereux recyclés. La mesure n'est toutefois pas accompagnée d'une cible. D'après le Ministère, il faut évaluer en détail les déchets dangereux produits pour pouvoir déterminer lesquels pourraient être réacheminés au recyclage et pour mesurer l'augmentation estimative des taux de recyclage. Le Ministère possédait déjà d'autres mesures de rendement, comme la réduction des volumes de BPC entreposés et la production de rapports sur l'évolution du nombre d'accusations de non-conformité portées. Toutefois, soit que ces mesures n'étaient pas déclarées tous les ans, soit qu'aucun suivi des résultats n'était assuré les années subséquentes, soit que les mesures n'étaient pas rattachées aux déchets dangereux.

Le Ministère ne publie pas d'évaluation quantifiable de sa gestion des déchets dangereux en Ontario. Nous avons remarqué que d'autres provinces rendent compte publiquement d'un

certain nombre d'activités qui montrent clairement les progrès réalisés en matière de gestion des déchets dangereux pour réduire les risques et font ressortir les domaines où il faut augmenter les efforts. Par exemple, la Colombie-Britannique publie des rapports sur l'évolution de la contamination par les BPC dans des échantillons de poissons, d'animaux sauvages et de sols dans l'ensemble de la province, ainsi que sur les mesures prises pour contribuer à réduire cette contamination. Le Manitoba publie des rapports sur l'évolution de la collecte des déchets ménagers dangereux et a fait savoir que les initiatives du gouvernement avaient permis d'en recueillir 559 tonnes en 2005-2006, soit une augmentation de 12 % par rapport à l'année précédente. L'Alberta signale la progression de la quantité de déchets dangereux recyclés annuellement au cours des 15 dernières années, tout en attirant l'attention sur le fait que, globalement, la quantité de déchets dangereux produits dans la province est en hausse. Son rapport précise, en outre, les mesures prises pour renverser cette tendance négative.

RECOMMANDATION 7

Pour améliorer la prise de décision ministérielle et fournir à la population de l'information sur les succès de la gestion des déchets dangereux, le ministère de l'Environnement doit :

- adopter des mesures de rendement détaillées pour la gestion des déchets dangereux;
- examiner les mesures de rendement de la gestion des déchets dangereux utilisées par d'autres administrations et juger si elles peuvent s'appliquer en Ontario;
- rendre compte publiquement de ces mesures.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère s'est engagé à améliorer constamment ses programmes, et il continuera d'examiner ses mesures de rendement et de prendre les moyens nécessaires pour s'assurer que celles qu'il met en œuvre sont adéquates et que ses besoins en information sont satisfaits. Dans le cadre de cet engagement, le Ministère examinera les expériences et les approches d'autres administrations pour repérer les mesures de rendement pertinentes.

GARANTIE FINANCIÈRE ET REVENU

Garantie financière

En vertu de la *Loi sur la protection de l'environnement*, le Ministère peut exiger des transporteurs et des réceptionnaires de déchets dangereux qu'ils fournissent une garantie financière comme condition d'obtention d'un certificat d'autorisation ou conformément à un arrêté pris par le directeur ou à un règlement. L'objet de la garantie financière est de procurer au Ministère une sûreté financière grâce à laquelle les contribuables ne seront pas tenus d'acquitter les coûts occasionnés par les déversements et les fuites de déchets dangereux ainsi que la désaffectation, l'assainissement, la remise en état, la surveillance et l'entretien continu d'installations comme les lieux de traitement et d'élimination des déchets.

La garantie financière donnée au Ministère peut avoir la forme d'un montant en espèces, d'une lettre de crédit irrévocable, d'un cautionnement, d'une lettre de garantie, de titres négociables ou de toute autre sûreté acceptée par le Ministère. En date d'avril 2007, le Ministère détenait 150 millions de dollars de garantie financière au titre de plus de 700 transporteurs et réceptionnaires de déchets dangereux et non dangereux. Les garanties détenues variaient de 270 dollars à 8,9 millions de dollars. La majorité (85 %) d'entre elles concernaient des lieux d'élimination de déchets dangereux. Les lettres de crédit (d'une valeur de

110 millions de dollars) étaient la forme de garantie la plus courante détenue par le Ministère.

La garantie financière est exigée en général à la discrétion du Ministère. Tous les exploitants de mines de la province sont tenus de fournir une garantie financière pour couvrir le coût d'une fermeture éventuelle, mais le Ministère ignore le pourcentage de transporteurs et de réceptionnaires de déchets dangereux qui ont dû fournir une garantie financière. D'après l'échantillon de certificats que nous avons examiné, 60 % seulement ont été obligés de le faire.

Nous avons relevé les problèmes suivants concernant les certificats pour lesquels une garantie financière a été exigée :

- La garantie financière n'est pas toujours perçue en temps voulu. Dans le cas de près de 30 % des demandes que nous avons examinées, elle avait été fournie au Ministère après la date requise – dans un cas notamment, cinq ans plus tard, parce que l'entreprise avait contesté le montant exigé. Dans deux autres cas, aucune garantie financière n'avait été fournie, alors que les entités avaient toujours l'autorisation d'exercer leurs activités. Le rapport de janvier 2007 sur les écarts relatifs aux garanties financières, qui sert à effectuer le suivi des montants impayés, indique qu'un montant de 3,4 millions de dollars en garantie financière, que devaient verser 24 titulaires de certificat, était en souffrance depuis plus de six mois.
- Aucun processus n'a été instauré pour que le montant de garantie financière exigé soit réévalué à intervalles réguliers. Seulement la moitié des certificats de notre échantillon pour lesquels une garantie financière était exigée en prévoyait la réévaluation périodique. Là où c'était le cas, 40 % seulement ont été réévalués le moment venu.
- Il est possible que la garantie financière perçue ne suffise pas à acquitter le coût des travaux d'assainissement éventuels. Le cas échéant, le Ministère et, par le fait même, les contribuables pourraient être tenus de l'assumer. Par exemple, un fabricant de produits chimiques qui avait fourni au Ministère une garantie financière de 3,4 millions de dollars à l'égard d'un lieu d'enfouissement sur place avait par la suite connu un problème de fuite : les coûts estimatifs des travaux d'assainissement s'élevaient à 64 millions de dollars.

RECOMMANDATION 8

Pour que les exploitants d'installations de gestion de déchets dangereux, et non les contribuables, acquittent les coûts des travaux d'assainissement nécessaires par suite de contamination causée par des déchets dangereux, le ministère de l'Environnement doit :

- examiner la pertinence d'exiger de tous les transporteurs et réceptionnaires de déchets dangereux qu'ils fournissent une garantie financière;
- percevoir la garantie financière avant de délivrer un certification d'autorisation;
- juger, à intervalles réguliers, si les garanties financières en main suffisent à acquitter les coûts occasionnés par des déversements éventuels aussi bien que les coûts des travaux d'assainissement et ceux de l'enlèvement et de l'élimination des déchets.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère dispose d'un guide qui explique les cas dans lesquels une garantie financière est exigée et le mode de calcul du montant. Un deuxième guide, prévu pour novembre 2007, devait fournir de l'information à jour sur les coûts à inclure dans le calcul du montant de la garantie financière, laquelle sera perçue avant la délivrance d'un certificat d'autorisation. Pour que les montants de garantie financière soient

réévalués à intervalles réguliers, les certificats d'autorisation nouveaux et modifiés qui exigent une garantie financière comprendront une condition générale imposant une réévaluation annuelle.

Le Ministère procède à l'examen de la garantie financière de tous les dossiers relatifs aux déchets dangereux, notamment pour vérifier si cette garantie est suffisante. Le risque que les contribuables soient obligés d'assumer les coûts de l'assainissement de sites contaminés sera ainsi réduit.

Droits liés aux déchets dangereux

Conformément au Règlement 347 pris en application de la *Loi sur la protection de l'environnement*, les producteurs de déchets dangereux sont tenus de verser au Ministère des droits de 50 $ pour l'inscription, de 5 $ par manifeste et de 10 $ par tonne de déchets dangereux éliminés. Les droits sont entrés en vigueur le 1er janvier 2002 et, comme le précisait le rapport au Conseil de gestion du gouvernement, ils étaient censés permettre de récupérer le montant intégral des coûts engagés pour la gestion des déchets dangereux dans la province et inciter les producteurs à réduire la quantité de déchets dangereux qu'ils produisent. Certains producteurs de déchets sont exemptés du paiement de l'ensemble des droits – c'est le cas des centres de récupération des déchets ménagers dangereux, des lieux contaminés et des lieux requérant l'inscription urgente du producteur.

Les droits d'inscription sont payables au moment de l'inscription. Il existe différentes modalités de paiement des droits à percevoir par manifeste et par tonnage, mais en général ils doivent être acquittés avant toute expédition de déchets. Les soldes impayés doivent être réglés avant le renouvellement de l'inscription d'un producteur l'année suivante. La Figure 2 montre les droits perçus au cours des cinq dernières années.

Nous avons examiné la gestion ministérielle des droits à percevoir au titre des déchets dangereux. Voici un aperçu des problèmes que nous avons relevés :

- Les droits à percevoir au titre des déchets dangereux ont été instaurés pour permettre au Ministère de récupérer l'intégralité des coûts occasionnés par l'administration du programme de gestion des déchets dangereux, notamment ceux de la surveillance, du contrôle de la conformité et de l'application de la réglementation. Toutefois, nous avons constaté que les droits en question avaient rapporté des revenus de loin inférieurs aux prévisions initiales. Par exemple, au cours des exercices 2004-2005 et 2005-2006, seuls exercices pour lesquels les dépenses occasionnées par la gestion des déchets dangereux ont été déclarées distinctement, le Ministère a consacré 30,6 millions de dollars à l'administration du programme et perçu uniquement 12,4 millions de dollars.

Figure 2 : Droits liés aux déchets dangereux perçus annuellement (en milliers de dollars)

Source des données : Ministère de l'Environnement

	Année civile					
	2002	**2003**	**2004**	**2005**	**2006***	**Total sur 5 ans**
Droits d'inscription	1 103	1 048	1 253	1 274	1 224	5 902
Droits liés aux manifestes	511	1 137	1 076	1 115	870	4 709
Droits liés au tonnage	2 483	4 339	4 445	4 523	3 344	19 134
Total	**4 097**	**6 524**	**6 774**	**6 912**	**5 438**	**29 745**

*11 mois; d'après les dernières données disponibles

- Le Réseau électronique d'information sur les déchets dangereux (REIDD), l'un des systèmes d'information de gestion utilisés par le Ministère, n'identifie pas nécessairement les producteurs qui n'ont pas acquitté leurs droits. D'après le Ministère, passé la date limite d'inscription du 15 février, le REIDD signale automatiquement les producteurs qui n'ont pas renouvelé leur inscription dans les délais. Or, nous avons repéré un certain nombre de producteurs qui étaient toujours inscrits alors qu'ils n'avaient effectué aucun paiement pour 2006. Le personnel du Ministère nous a informés que le REIDD aurait dû signaler les inscriptions non renouvelées dans les délais et que le problème était attribuable à une défaillance du logiciel.
- Le Ministère s'en remet au système du REIDD pour calculer les droits de façon exacte et n'effectue pas de rapprochement du montant des droits perçus et des données consignées dans le système relativement à l'inscription, aux manifestes et à l'élimination des déchets. Le Ministère n'a pu faire la preuve que la totalité des droits perçus était raisonnable – d'après les données saisies sur les activités touchant les déchets dangereux au cours des cinq dernières années – parce que le système ne produit pas l'information nécessaire.
- Les droits sont payables par les producteurs, qu'ils éliminent des déchets dangereux sur place ou hors site. La quantité de déchets éliminés hors site est consignée sur un manifeste que doit signer le réceptionnaire comme preuve de vérification par un tiers. Le producteur est censé déclarer au Ministère la quantité de déchets éliminés sur place au cours d'une année civile lorsqu'il renouvelle son inscription, mais aucune confirmation par un tiers n'est requise. Tous les producteurs qui éliminent des déchets sur place doivent obtenir des certificats d'autorisation dont les détails sont ensuite consignés dans le Système intégré de la Division (SID). Le système du REIDD calcule les droits d'élimination sur place d'après les renseignements transmis par le producteur. Toutefois, le Ministère ne peut pas comparer les données du système du REIDD avec celles du SID pour identifier les producteurs qui ont omis de déclarer le volume de déchets éliminés sur place et de payer les droits exigibles.
- Au 31 décembre 2005, le REIDD a indiqué un solde de droits impayés de 1,3 million de dollars. Le Ministère n'a pas été en mesure de nous fournir une ventilation des débiteurs par producteur ni un rapport sur leur classement chronologique. Sans ces renseignements, le Ministère ne peut pas recouvrer efficacement les sommes dues. Le Ministère a fait valoir que des droits ne peuvent demeurer en souffrance pendant plus d'un an, puisque les producteurs doivent régler les soldes impayés au moment de leur réinscription annuelle. Toutefois, les producteurs ne se réinscrivent pas tous dans les délais impartis. Par exemple, les soldes dus par les 12 000 producteurs qui étaient inscrits en 2004 mais non en 2005 seraient encore en souffrance.

RECOMMANDATION 9

Pour s'assurer que les droits à percevoir au titre des déchets dangereux permettent de récupérer les coûts du programme, sont comptabilisés correctement et sont perçus dans les délais impartis, le ministère de l'Environnement doit :

- examiner les objectifs du barème des droits afin de confirmer que l'objectif initial de recouvrement intégral des coûts du programme est toujours réaliste et, dans l'affirmative, déterminer si les droits permettent de compenser les coûts du programme;
- instaurer des contrôles pour garantir que le Réseau électronique d'information sur

les déchets dangereux (REIDD) signale de façon sûre les cas de non-paiement des droits d'inscription;

- évaluer régulièrement le caractère raisonnable des droits totaux perçus en les comparant aux droits prévus d'après le nombre d'inscriptions et de manifestes et d'après le tonnage des déchets dangereux éliminés;
- mettre en œuvre des procédures visant à garantir que tous les producteurs qui détiennent un certificat pour l'élimination des déchets sur place acquittent les droits exigés;
- améliorer le système du REIDD pour qu'il puisse repérer et calculer les créances impayées par producteur et les classer chronologiquement, afin de concentrer les efforts de recouvrement sur les producteurs dont les soldes de droits impayés sont les plus élevés et les plus anciens.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a entrepris un examen du programme de recouvrement des coûts occasionnés par la gestion des déchets dangereux.

Le Ministère reporte tout solde de droits impayés au compte de chaque producteur au moment de la saisie des manifestes sur papier dans le REIDD. Le Ministère perfectionnera la capacité du REIDD à calculer les créances en souffrance et à indiquer depuis combien de temps les droits sont payables. De plus, il se penchera sur les différentes techniques de recouvrement.

CONFORMITÉ

Sélection des installations à soumettre à une inspection

Aux fins de l'administration de la *Loi sur la protection de l'environnement* et des règlements y afférents, le personnel du Ministère affecté à la conformité peut soumettre à une inspection tout producteur, transporteur ou réceptionnaire de déchets dangereux régi par la Loi. Le personnel affecté à la conformité dans les bureaux de district du Ministère et à sa Direction de la mise en conformité des secteurs effectue des inspections pour assurer le respect de la politique ministérielle et de la législation sur les déchets dangereux. Si le personnel des bureaux de district et de la Direction ne parvient pas à assurer la conformité, le dossier du contrevenant est renvoyé au personnel affecté à l'application de la loi, lequel procède à une enquête plus poussée et, au besoin, intente des poursuites.

Le personnel affecté à la conformité dans les bureaux de district effectue en permanence des inspections des installations de gestion des déchets dangereux dans la localité. Les inspections sont propres à un programme et axées sur un seul secteur de responsabilité, par exemple les déchets dangereux par opposition à la contamination de l'eau ou à la pollution atmosphérique. Les bureaux de district effectuent quatre types d'inspections relatives aux déchets : ils inspectent les producteurs de déchets dangereux, les transporteurs et les installations de traitement, les lieux d'entreposage de BPC et les lieux ou les installations d'élimination. La Figure 3 montre la diminution du nombre d'inspections effectuées par les bureaux de district du Ministère au cours des trois dernières années.

La Direction de la mise en conformité des secteurs complète le travail d'inspection des bureaux de district en effectuant des inspections de certains secteurs industriels dans l'ensemble de la province. Chaque inspection englobe, au besoin, tous les secteurs de programme tels que l'air, l'eau, les eaux usées et les déchets. Les déchets dangereux sont la principale préoccupation dans l'industrie de la gestion des déchets, mais beaucoup d'autres secteurs industriels engendrent des déchets dangereux, soit des polluants pouvant représenter une menace aussi grande et même plus grande pour l'environnement. La Direction de la mise en conformité des secteurs procède également à des inspections

Figure 3 : Inspections relatives aux déchets dangereux effectuées par les bureaux de district, par catégorie, 2003-2004 – 2005-2006

Source des données : Ministère de l'Environnement

Exercice	Producteurs de déchets dangereux	Transporteurs/ installations de traitement	Lieux d'entreposage de BPC	Lieux/ installations d'élimination	Inspections totales des districts
2003-2004	613	104	262	26	1 005
2004-2005	557	73	163	27	820
2005-2006	516	46	77	21	660
Total	**1 686**	**223**	**502**	**74**	**2 485**

routières des transporteurs de déchets. La Figure 4 fait état des inspections effectuées par la Direction au cours des trois dernières années.

Nous avons examiné les processus qu'utilisent trois bureaux de district et la Direction de la mise en conformité des secteurs pour décider des producteurs, des transporteurs et des réceptionnaires de déchets dangereux à soumettre à des inspections, et nous avons fait les constatations suivantes :

- Les bureaux de district attribuent aux installations de gestion des déchets dangereux un niveau de risque, soit A, B ou C, le niveau A représentant le plus grand risque. Dans les trois districts que nous avons visités, la ventilation par niveau de risque des installations de gestion des déchets dangereux que le personnel a choisi d'inspecter en 2006-2007 était la suivante : 10 % d'installations de niveau A (risque élevé), 60 % d'installations de niveau B (risque moyen) et 30 % d'installations de niveau C (risque faible). Trois fois plus d'installations à risque faible que d'installations à risque élevé ont été sélectionnées. Les employés des bureaux de district nous ont dit qu'ils ne sont pas obligés de choisir un nombre précis d'installations correspondant à chaque niveau de risque. Leur seule obligation est d'effectuer un nombre total précis d'inspections chaque année. En fixant les cibles de cette manière, il est possible que les installations soient choisies en fonction du temps requis et que peu d'installations complexes à risque élevé et dont l'inspection prendrait beaucoup de temps soient ciblées.
- L'analyse des risques qu'utilisait la Direction de la mise en conformité des secteurs pour choisir les secteurs industriels à soumettre à une inspection était périmée. Le classement de 2006 reposait sur des données recueillies entre 1996 et 2000. Les employés de la Direction nous ont informés que le classement en fonction du risque était simplement un outil et qu'ils se fondaient sur d'autres facteurs quand ils choisissaient les secteurs à inspecter,

Figure 4 : Inspections relatives aux déchets dangereux effectuées par la Direction de la mise en conformité des secteurs, par catégorie, 2003-2004 – 2005-2006

Source des données : Ministère de l'Environnement

Exercice	Producteurs de déchets dangereux	Inspections de véhicules de transporteurs	Réceptionnaires de déchets dangereux	Inspections totales de la Direction
2003-2004	122	583	21	726
2004-2005	52	508	5	565
2005-2006	153	506	17	676
Total	**327**	**1 597**	**43**	**1 967**

comme les priorités du Ministère et les avis éclairés. Toutefois, depuis que la Direction de la mise en conformité des secteurs a vu le jour en 2000, 4 seulement des 20 secteurs qui produisent le plus de déchets dangereux ont été soumis à une inspection.

- La Direction de la mise en conformité des secteurs avait recensé plusieurs secteurs qu'elle n'avait pas inspectés, comme ceux des transports, des hôpitaux et de l'énergie électrique. Le secteur des hôpitaux et celui de l'énergie électrique sont soumis à des exigences précises en matière de déchets dangereux qui nécessitent un contrôle de la conformité. Par ailleurs, au cours de nos discussions, le Ministère a confirmé qu'il n'avait pas effectué de suivi auprès du gouvernement fédéral pour s'assurer que les secteurs sous réglementation fédérale, tel celui des transports, étaient soumis à des inspections pour repérer les infractions à la réglementation environnementale. Un tel suivi pourrait assurer que les secteurs sous réglementation fédérale respectent les exigences provinciales.
- Tant les bureaux de district que la Direction de la mise en conformité des secteurs n'ont retenu aux fins d'inspection que les installations inscrites auprès du Ministère, au lieu d'envisager d'autres candidats possibles comme les fabricants ou les transporteurs non inscrits. Il n'existe donc pas de processus de dépistage et d'inspection des installations non inscrites.
- Le personnel du Ministère nous a informés que la Direction de la mise en conformité des secteurs et les bureaux de district coordonnent leur sélection des installations à soumettre à une inspection, mais nous n'avons trouvé aucune preuve écrite de pareille coordination. En nous fondant sur les renseignements transmis au Ministère par les producteurs inscrits, nous avons recensé les 30 installations qui produisent le plus de déchets dangereux et constaté que 11 d'entre elles, soit plus du tiers, n'avaient été inspectées ni par la Direction ni par les bureaux de district depuis 2002.

RECOMMANDATION 10

Pour accroître l'efficacité de son processus d'inspection, le ministère de l'Environnement doit veiller à ce que la sélection des installations repose sur les risques potentiels pour l'environnement; pour ce faire, il doit :

- utiliser le processus de sélection formel axé sur le risque élaboré par les bureaux de district et choisir les installations à soumettre à une inspection d'après les risques documentés;
- actualiser son analyse des risques pour la Direction de la mise en conformité des secteurs;
- inclure dans les processus d'évaluation des risques tous les producteurs, transporteurs et réceptionnaires potentiels de déchets dangereux;
- veiller à ce que les efforts de coordination des bureaux de district et de la Direction se traduisent par l'inspection régulière de toutes les installations à risque élevé.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Les inspections effectuées par la Direction de la mise en conformité des secteurs (la Direction) sont harmonisées avec les inspections menées dans les districts, et le cadre d'analyse des risques a été actualisé. Les bureaux de district et la Direction coordonnent désormais leurs plans d'inspection pour qu'une attention particulière soit accordée aux installations à risque élevé et à celles dont le rendement laisse à désirer.

Notre programme d'inspections prévues contribue à assurer que la gestion des déchets

dangereux dans la province se fait de façon sécuritaire et responsable. En plus des stratégies énoncées dans notre réponse à la recommandation 3, nous prévoyons accomplir ce qui suit en 2007-2008 :

- inspecter les installations à risque élevé;
- effectuer un suivi des producteurs, des réceptionnaires et des transporteurs pour lesquels il y a des rapports d'exception dans le Réseau électronique d'information sur les déchets dangereux;
- veiller à ce que les installations qui produisent le plus de déchets dangereux aient été inspectées au cours des deux dernières années.

Cette approche garantira que toutes les activités d'inspection et de conformité sont coordonnées et cohérentes. Nous prendrons des moyens rigoureux pour identifier les producteurs, les transporteurs et les réceptionnaires qui ne sont pas en conformité et pour effectuer le suivi nécessaire.

Inspections d'installations de gestion des déchets dangereux

Au cours des trois dernières années, les bureaux de district du Ministère et la Direction de la mise en conformité des secteurs ont effectué environ 4 500 inspections de producteurs, de transporteurs et de réceptionnaires de déchets dangereux. Si le nombre d'inspections effectuées d'une année à l'autre diminue depuis quelques années, le total demeure considérable. Les inspections ont relevé un niveau de non-conformité important dans tous les secteurs de l'industrie des déchets dangereux, comme l'illustre la Figure 5.

Les taux de conformité constatés par les bureaux de district et la Direction de la mise en conformité des secteurs ne sont pas directement comparables parce que les deux groupes n'évaluent pas la conformité de la même façon. En général, les infractions administratives (comme l'absence de manifeste ou l'exploitation sans certificat d'autorisation) n'empêchent par les bureaux de district de conclure qu'un établissement a réussi une inspection, et les bureaux avisent les installations d'une inspection imminente. La Direction de la mise en conformité des secteurs effectue pour sa part des inspections sans préavis et attribue les notes suivantes : « réussite » aux installations qui sont en conformité, « échec administratif » à celles qui ne respectent pas les exigences administratives et « échec » à celles qui ne sont pas en conformité et qui présentent un risque pour la santé humaine ou l'environnement. En 2006-2007, les bureaux de district ont commencé à attribuer la notation « réussite sous réserve » en cas d'échec administratif. Nous nous interrogeons sur la pertinence de considérer

Figure 5 : Taux de non-conformité dans l'industrie des déchets dangereux, 2003-2004 – 2005-2006

Source des données : Ministère de l'Environnement

	Inspections par les bureaux de district				Inspections par la Direction de la mise en conformité des secteurs*	
Exercice	Producteurs de déchets dangereux (%)	Transporteurs/ installations de traitement (%)	Lieux d'entreposage de BPC (%)	Lieux/ installations d'élimination (%)	Réceptionnaires de déchets dangereux (%)	Inspections des véhicules des transporteurs (%)
2003-2004	38	41	22	32	100	11
2004-2005	32	48	18	56	94	11
2005-2006	34	46	21	71	67	15

* Exclut les producteurs de déchets dangereux des autres secteurs (comme indiqué à la Figure 4), parce que les données du Ministère ne font pas de distinction entre les infractions relatives aux déchets dangereux et les infractions reliées aux autres secteurs de programme du Ministère, comme l'air, l'eau et les eaux usées.

comme une réussite certains cas de non-conformité administrative, comme l'exploitation d'une installation sans certificat d'autorisation. Globalement, à l'échelon des districts, au moins le tiers des entreprises du secteur ne sont pas en conformité sous un rapport important, et cette proportion ne s'est pas améliorée sensiblement depuis trois ans. Voici d'autres problèmes que nous avons relevés au chapitre des inspections :

- Le Ministère a élaboré la grille de jugement (Informed Judgement Matrix) en décembre 2004 afin de guider les inspecteurs quant aux méthodes coercitives à appliquer suivant la gravité de l'infraction. La gravité est évaluée du point de vue de l'impact sur la santé humaine ou l'environnement. Les méthodes coercitives que les inspecteurs peuvent appliquer comprennent un avis d'infraction, un arrêté ordonnant de corriger la non-conformité, une contravention maximale de 500 $ et le renvoi du dossier au personnel du Ministère affecté à l'application pour qu'il fasse une enquête qui pourrait mener à des accusations et, le cas échéant, à des poursuites. La grille est certes une bonne initiative, mais l'examen d'un échantillon d'inspections menées en 2005 nous a permis de constater que la méthode coercitive recommandée n'avait pas été appliquée lors de près de 20 % des inspections menées par la Direction de la mise en conformité des secteurs et de 30 % de celles effectuées par les bureaux de district.
- Nous avons remarqué que les bureaux de district utilisaient des méthodes coercitives plus clémentes que la Direction de la mise en conformité des secteurs. En règle générale, la Direction émet un avis d'infraction, lequel est un avis de se conformer, ou un arrêté d'un agent provincial, qui impose aux installations sanctionnées l'obligation légale de se conformer, dans le cas des inspections qui ont débouché sur une note « échec » ou « échec administratif ». En revanche, dans le cas de 70 % des inspections des bureaux de district qui ont abouti à une note « échec », les installations concernées n'ont reçu ni avis ni arrêté du genre, mais plutôt une copie du rapport d'inspection accompagnée d'une liste des mesures à prendre pour remédier à la non-conformité. Or, des infractions identiques devraient entraîner l'application de méthodes coercitives identiques.
- L'inspection des camions qui transportent des déchets dangereux vise à s'assurer que les manifestes pertinents sont à bord et que les transporteurs possèdent les certificats d'autorisation nécessaires pour transporter les types de déchets inscrits sur les manifestes. Toutefois, les inspecteurs ne vérifient ni le poids ni le contenu du véhicule indiqués sur le manifeste. Le Ministère a confirmé que les inspecteurs ne vérifient pas d'échantillon du contenu des véhicules, et qu'il n'a fait aucun effort pour coordonner ses inspections avec l'activité des stations de pesage des camions administrées par le ministère des Transports.
- Quand l'inspection révèle qu'une installation n'est pas en conformité, celle-ci doit prendre des mesures pour corriger la situation. Pour l'échantillon que nous avons contrôlé, la Direction de la mise en conformité des secteurs avait en général sommé les installations fautives de se conformer dans des délais précis, mais les bureaux de district avaient omis de le faire pour 35 % des installations dont ils avaient constaté la non-conformité. Plus de la moitié des installations pour lesquelles un délai avait été fixé n'ont pas obtempéré dans le délai prescrit. Dans deux bureaux de district que nous avons contrôlés, les installations de cette catégorie ont mis en moyenne plus de 200 jours à se conformer aux exigences. Par ailleurs, plus

de 40 % de l'échantillon de dossiers que nous avons examinés dans les bureaux de district comportaient des infractions semblables relevées au cours d'inspections antérieures. Le Ministère avait imposé des pénalités plus sévères à seulement 20 % des contrevenants récidivistes contrôlés. Dans plus de la moitié des cas examinés dans les bureaux de district et à la Direction de la mise en conformité des secteurs, les installations avaient reçu pour instruction de confirmer leur conformité par lettre avant la date limite fixée, sans qu'il soit nécessaire de produire une confirmation par un tiers. Dans l'ensemble, les méthodes de suivi utilisées ne permettaient pas de garantir que les installations non conformes corrigeaient les lacunes relevées dans le délai exigé.

RECOMMANDATION 11

Pour que les inspections des producteurs, des transporteurs et des réceptionnaires de déchets dangereux incitent effectivement ceux-ci à respecter la législation et les politiques, le ministère de l'Environnement doit :

- élaborer une méthode uniforme d'évaluation du niveau de conformité constaté au cours des inspections;
- inclure des visites sans préavis dans le programme d'inspection des bureaux de district;
- appliquer des méthodes coercitives correspondant au degré de non-conformité;
- vérifier régulièrement le contenu et le poids d'un échantillon de véhicules qui transportent des déchets dangereux;
- mettre en œuvre une stratégie formelle de suivi en temps opportun des installations non conformes;
- examiner ses processus pour déterminer quelles autres mesures correctives pourraient être prises pour renforcer la conformité dans l'industrie des déchets dangereux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Dans le cadre de sa mise à jour et de son examen réguliers du programme de gestion de la conformité, le Ministère se penchera sur les moyens à prendre pour s'assurer que le programme continue de s'appliquer aux producteurs et aux transporteurs de déchets dangereux ainsi qu'aux processus liés aux déchets dangereux, et il examinera les mesures à prendre pour parvenir au respect intégral de la législation et des politiques.

En 2007-2008, le Ministère examinera les méthodes de déclaration et les différences dans les évaluations de la conformité effectuées par la Direction de la mise en conformité des secteurs et les bureaux de district afin d'uniformiser les évaluations de la conformité au sein du Ministère.

Les employés des bureaux de district effectuent souvent des visites imprévues dans le cadre de leurs activités permanentes de réduction de la non-conformité ou lorsqu'ils donnent suite à des plaintes. Le Ministère examinera ces activités et étudiera de quelle façon il pourrait les intégrer à son plan de gestion de la conformité.

Le Ministère vérifiera périodiquement le contenu et le poids d'un échantillon de véhicules qui transportent des déchets dangereux.

Le Ministère effectue un suivi des cas de non-conformité et détermine les correctifs à apporter au cas par cas. Ce faisant, il peut prendre en compte le bon vouloir des personnes concernées, les progrès réalisés en faveur des projets environnementaux ou de la conformité, ou les infractions répétées. Nous ferons en sorte d'améliorer nos activités de gestion de la conformité et d'incorporer les enseignements tirés de l'expérience dans les futurs programmes d'inspection et mesures de conformité.

Chapitre 3
Section
3.09

Hôpitaux — Gestion et utilisation des installations chirurgicales

Contexte

La plupart des hôpitaux publics de la province sont gérés par un conseil d'administration et constitués en vertu de la *Loi sur les personnes morales*. La *Loi sur les hôpitaux publics* et ses règlements d'application fournissent le cadre de fonctionnement des hôpitaux, et établissent les responsabilités des conseils d'administration des hôpitaux et de leurs comités médicaux en ce qui a trait à la qualité des soins aux patients offerts par les hôpitaux. Les conseils d'administration sont responsables du fonctionnement des hôpitaux. Parallèlement, il revient à chaque hôpital de fixer ses propres priorités pour ce qui est de répondre aux besoins des patients dans la collectivité servie. En vertu de la *Loi sur le ministère de la Santé et des Soins de longue durée*, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée a notamment pour tâches et fonctions de régir les soins, les traitements, les services et les installations fournis par les hôpitaux. Le ministre est également responsable de l'administration et de l'application de la *Loi sur les hôpitaux publics* et de ses règlements d'application.

La *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* prévoit un système de soins de santé intégré visant à améliorer la santé des Ontariens grâce à un meilleur accès aux services de santé, à une meilleure coordination des soins de santé à la fois à l'échelle locale et à celle de la province, et à une gestion efficace et efficiente du système de soins de santé au niveau local grâce à 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS). Depuis le 1er avril 2007, c'est aux RLISS qu'incombent les responsabilités en matière de priorisation, de planification et de financement de certains services de soins de santé, ce qui comprend le financement des hôpitaux; depuis, les hôpitaux ne relèvent plus directement du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère), mais plutôt de leur RLISS respectif.

Le Ministère fournit environ 85 % du financement total des hôpitaux, et une certaine partie des fonds ne peut être utilisée qu'à des fins déterminées. Au nombre des autres sources de financement, on compte, par exemple, les frais d'hébergement en chambre semi-privée ou privée et les dons. En 2006-2007, les coûts d'exploitation des corporations hospitalières (dont le nombre s'élève à plus de 150) ont totalisé environ 19 milliards de dollars.

Les hôpitaux exécutent divers types de chirurgie, et certains, comme les hôpitaux d'enseignement, se spécialisent dans des types particuliers de chirurgie. Des procédures chirurgicales efficientes

et efficaces s'avèrent nécessaires pour, à la fois, maintenir des soins sécuritaires et de haute qualité aux patients et optimiser l'utilisation des ressources humaines et financières.

Selon le Ministère, quelque 844 000 interventions chirurgicales ont été exécutées dans des hôpitaux ontariens durant l'exercice 2006-2007 (voir la Figure 1 pour une ventilation selon le type de chirurgie); 35 % ont requis l'hospitalisation des patients, et 65 % ont été effectuées en consultation externe. Parallèlement, plus de 135 000 autres interventions aux fins de diagnostic, telles que des biopsies et des examens par imagerie médicale, ont également été réalisées dans les salles d'opération des hôpitaux en 2006-2007. Les hôpitaux ne sont pas tenus de déclarer au Ministère le nombre de salles d'opération dont ils disposent; par conséquent, on ne dispose pas de renseignements sur le nombre de salles d'opération à l'échelle de la province. Selon le Ministère, les dépenses liées aux salles d'opération, ce qui comprend le salaire du personnel infirmier et les fournitures médicales, ont totalisé environ 1,2 milliard de dollars en 2006-2007. Sont exclus de ce montant la plupart des services de médecin, tels les services de chirurgie, qui sont offerts aux patients hospitalisés et payés aux médecins par le Ministère dans le cadre du Régime d'assurance-santé de l'Ontario (l'Assurance-santé).

Comme le montre la Figure 2, il ressort de diverses études que la demande pour certaines chirurgies a continué d'augmenter, ce qui est principalement attribuable à la croissance et au vieillissement de la population, aux innovations technologiques et à une augmentation du nombre de problèmes de santé des patients pouvant être traités par la chirurgie.

Nous avons effectué des travaux dans trois hôpitaux, qui ont exécuté quelque 44 000 interventions chirurgicales dans leurs 42 salles d'opération en 2006-2007. Durant cette période, les dépenses associées aux salles d'opération dans ces hôpitaux se sont élevées à environ 65 millions de dollars.

Figure 1 : Types de procédures chirurgicales effectuées dans les hôpitaux ontariens, 2006-2007

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

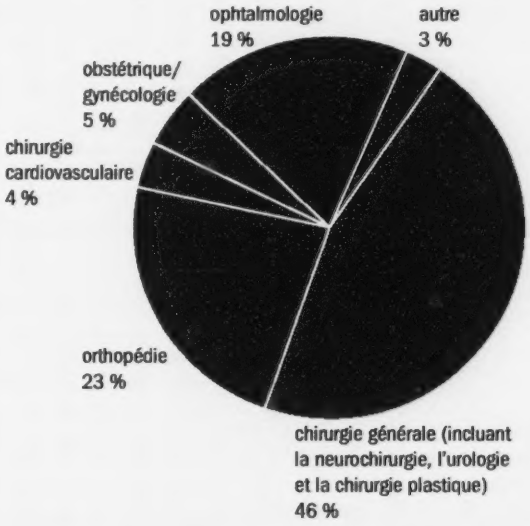
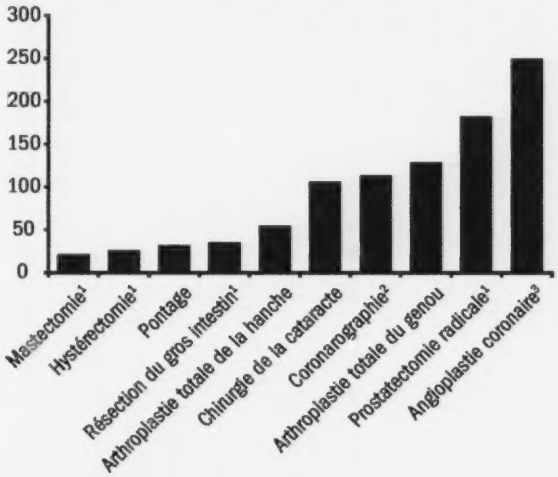


Figure 2 : Augmentation (%) du nombre annuel de certaines procédures chirurgicales en Ontario, 1994-1995–2004-2005

Source des données : Institut de recherche en services de santé



1. Chirurgies du cancer
2. Coronarographie : Examen radiologique (au moyen d'un fluide opaque aux rayons X injecté à l'aide d'un cathéter) des vaisseaux sanguins ou des cavités cardiaques pour déterminer la gravité d'une maladie cardiaque et la mesure dans laquelle les artères coronaires sont comprimées ou obstruées.
3. Angioplastie : Insertion d'une sonde à ballonnet dans une artère comprimée ou obstruée afin de débloquer celle-ci et de rétablir la circulation sanguine, après quoi un petit treillis métallique cylindrique, appelé endoprothèse coronaire, est habituellement inséré et laissé dans l'artère.

Objectif et portée de la vérification

L'objectif de notre vérification était d'évaluer si les hôpitaux sélectionnés avaient mis en place des politiques et des procédures adéquates pour veiller à la gestion et à l'utilisation efficientes des installations chirurgicales en vue de répondre aux besoins des patients.

Trois hôpitaux de différentes tailles offrant des services à une variété de collectivités ont fait l'objet de notre vérification : le Toronto East General Hospital, le Centre de soins de santé St-Joseph de Hamilton (qui compte des sites chirurgicaux à Hamilton et à Stoney Creek) et l'Hôpital régional de Sudbury (qui compte des sites chirurgicaux au Centre de santé de St-Joseph et à l'Hôpital Memorial, à Sudbury). Au cours de notre vérification, nous avons examiné les dossiers pertinents et les politiques et procédures administratives, interrogé le personnel concerné des hôpitaux et du Ministère, et analysé les résultats de recherche pertinents, dont ceux sur les pratiques exemplaires de gestion de services chirurgicaux dans d'autres territoires. Nous avons également examiné des rapports sur les procédures chirurgicales préparés par des experts-conseils engagés par les hôpitaux que nous avons visités, et avons obtenu et examiné des renseignements sur certaines procédures chirurgicales provenant de la Stratégie de réduction des temps d'attente du Ministère et du Réseau ontarien de soins cardiaques. En outre, nous avons discuté de la gestion des services chirurgicaux avec des représentants du Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère). Nous avons aussi eu recours aux services d'experts-conseils indépendants ayant une connaissance approfondie de la gestion d'installations chirurgicales, à titre consultatif.

Nous n'avons pas compté sur le Service de vérification interne du Ministère pour réduire la portée de notre vérification, car il n'avait pas effectué de vérifications récentes des services chirurgicaux dispensés dans les hôpitaux. Aucun des hôpitaux que nous avons visités n'avait une fonction de vérification interne.

Résumé

Tous les hôpitaux que nous avons visités géraient l'utilisation de leurs installations chirurgicales correctement dans certains domaines. Nous avons également constaté que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) avait introduit plusieurs initiatives stimulantes ayant trait à sa Stratégie de réduction des temps d'attente, en vue d'aider les hôpitaux à améliorer leurs procédures chirurgicales. Toutefois, le Ministère ne disposait pas d'information sur la capacité globale des installations chirurgicales des hôpitaux, le nombre total de patients en attente d'une intervention chirurgicale requise ou le type de chirurgie pour lequel les patients attendaient. En outre, les hôpitaux que nous avons visités devaient utiliser plus efficacement leurs installations chirurgicales afin de réduire les délais d'attente pour les patients.

Nous avons notamment constaté ce qui suit au sujet de la gestion et de l'utilisation des installations chirurgicales :

- Tous les hôpitaux que nous avons visités avaient mis en place des procédures en vue d'établir l'ordre de priorité des chirurgies urgentes et de sélectionner à l'avance les patients devant subir une chirurgie non urgente. En outre, le Ministère a établi divers groupes d'experts et diverses équipes chargées de l'encadrement pour travailler avec les hôpitaux à l'amélioration de la gestion de leurs installations et ressources chirurgicales.

Le Ministère a également amorcé divers projets pilotes, dont ceux visant à centraliser l'aiguillage et l'évaluation des patients. Une telle centralisation a pour but de permettre aux patients de choisir le chirurgien dont la liste d'attente est la plus courte et de déterminer si la chirurgie constitue la mesure la plus appropriée.

- Le Ministère ne disposait pas d'information sur le nombre de salles d'opération dans les hôpitaux ontariens ni sur les heures d'utilisation de ces salles. Sans ces renseignements, il est difficile pour le Ministère ou les réseaux locaux d'intégration des services de santé de déterminer si les salles d'opération ont une capacité suffisante pour répondre aux besoins des Ontariens en matière de chirurgie. Dans les hôpitaux que nous avons visités, les salles d'opération n'étaient généralement pas utilisées pour les chirurgies non urgentes les fins de semaines et les jours fériés. En outre, environ 12 % des salles d'opération en moyenne n'ont pas été utilisées la plupart des jours de semaine en 2006 et, durant approximativement 9 semaines durant l'été de 2006, environ 60 % seulement des salles d'opération dans ces hôpitaux ont été utilisées pendant les jours de semaine, en raison principalement de fermetures planifiées en raison des congés annuels.
- Le nombre d'heures durant lesquelles chaque chirurgien pouvait utiliser les salles d'opération dans les hôpitaux que nous avons visités était principalement fondé sur le temps d'utilisation qui lui avait été accordé au cours des années précédentes, plutôt que sur d'autres facteurs tels que les besoins des patients et les priorités de l'hôpital.
- Deux des hôpitaux conservaient de l'information indiquant si leurs patients constituant des cas très urgents subissaient leur intervention chirurgicale dans les délais établis par l'hôpital. Ces renseignements ont montré que les délais étaient respectés pour la plupart des cas très urgents, mais qu'ils ne l'étaient pas pour environ 13 % des cas qui étaient urgents sans être très urgents (par exemple, les cas d'appendicite aiguë).
- Le Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales du Ministère a fait remarquer que tous les patients présentant des états cliniques comparables et devant subir des interventions chirurgicales similaires devraient être sélectionnés de façon semblable, peu importe le chirurgien ou l'anesthésiste concerné. Cependant, même si les lignes directrices cliniques indiquent que les patients médicalement stables devant subir une chirurgie à faible risque ne nécessitent pas d'électrocardiogrammes (ECG) ou de radiographies pulmonaires avant l'intervention, des recherches montrent que le taux d'ECG et de radiographies pulmonaires effectués dans les hôpitaux ontariens avant les interventions varient grandement pour les patients devant subir une chirurgie à faible risque.
- Aux termes de l'entente de financement pour la réduction des temps d'attente conclue entre les hôpitaux et le Ministère pour l'exercice 2006-2007, les hôpitaux doivent veiller à ce qu'aucun patient n'attende plus de dix mois pour une chirurgie sans qu'il y ait une réévaluation par le chirurgien. Toutefois, aucun des hôpitaux que nous avons visités n'avait effectué de suivi auprès des chirurgiens concernés pour s'assurer que les patients ayant attendu plus de dix mois avaient été réévalués. Par exemple, à l'un des hôpitaux, 67 % des patients devant subir une arthroplastie de la hanche de faible priorité avaient attendu plus longtemps que le délai fixé, et certains patients attendaient toujours après trois ans. Par ailleurs, le temps d'attente compris entre

la date d'aiguillage du patient par le médecin de famille et la date du rendez-vous avec le chirurgien ne fait pas l'objet d'un suivi et, par conséquent, n'est pas inclus dans le délai d'attente de dix mois.

- Nous avons constaté que les délais dans lesquels les chirurgies étaient effectuées variaient grandement dans certains cas, et ce, en fonction de l'hôpital qui exécutait l'intervention ou du Réseau local d'intégration des services de santé duquel relevait l'hôpital. Par exemple, certains hôpitaux avaient été en mesure d'effectuer des chirurgies du cancer de niveau de priorité 3 dans un délai plus court que celui qu'il avait fallu à d'autres hôpitaux pour réaliser des chirurgies du cancer plus urgentes de niveau de priorité 2.
- Au moment de notre vérification, le Ministère ne prévoyait pas rendre publics les temps d'attente en fonction des chirurgiens, bien que l'Alberta et la Colombie-Britannique aient introduit des initiatives visant à déclarer les temps d'attente en fonction des chirurgiens pour certaines chirurgies, telles que les arthroplasties et les chirurgies oculaires. Même s'il est possible que les initiatives du Ministère visant à centraliser l'aiguillage et l'évaluation des patients pour certains types de chirurgie atténuent à la longue le besoin d'information sur les temps d'attente selon le chirurgien, pour l'heure, des renseignements de ce genre pourraient aider les médecins traitants ainsi que les patients à déterminer quel chirurgien est en mesure d'effectuer l'intervention dans les meilleurs délais.
- Les chirurgiens à qui nous avons parlé ont mentionné que le suivi provincial des temps d'attente des patients constitue un pas en avant important pour le système de santé. Toutefois, les hôpitaux que nous avons visités n'utilisaient pas l'information provenant du Système d'information sur les temps d'attente pour mieux surveiller et gérer les listes d'attente, ce qui était en partie attribuable au fait que la fonction de production de rapports normalisés du Système était toujours en cours d'élaboration.
- Au moment de notre vérification, dans deux des hôpitaux que nous avons visités, environ 13 % des lits destinés aux patients hospitalisés étaient occupés par des personnes dont l'état ne nécessitait plus de soins hospitaliers et qui attendaient d'avoir accès à un autre type d'hébergement, tel qu'un foyer de soins de longue durée. Les deux hôpitaux ont indiqué que l'utilisation de lits à cette fin faisait en sorte de réduire le nombre de lits disponibles pour les patients qui viennent d'être opérés et que, par conséquent, les chirurgies prévues étaient parfois retardées ou annulées.
- Le Ministère s'attachait à réaliser un projet pilote visant à utiliser des équipes de soins d'anesthésie pour certaines interventions chirurgicales à faible risque. Ces équipes peuvent aider à garantir l'offre de services d'anesthésie, dans la mesure où un anesthésiste peut superviser plus d'une intervention chirurgicale, ce qui peut du même coup permettre d'éviter que des chirurgies soient retardées ou annulées. Toutefois, si le Ministère en vient à décider que le projet pilote mérite d'être élargi, il devra évaluer s'il est nécessaire de revoir le modèle actuel de financement afin d'encourager l'adoption du système de travail en équipe.
- Tous les hôpitaux que nous avons visités recouraient à une méthode de stérilisation accélérée, appelée « stérilisation rapide », lorsqu'il n'y avait pas assez de temps pour procéder à la stérilisation et au nettoyage ordinaires des instruments avant la chirurgie suivante. Selon le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses ainsi que le guide américain de prévention des

infections dans les sites chirurgicaux, la stérilisation rapide ne doit être utilisée qu'en cas d'urgence, par exemple lorsqu'on échappe un instrument sur le sol, et un manque d'instruments ne constitue pas un motif acceptable d'utilisation de cette méthode. Pourtant, à l'un des hôpitaux que nous avons visités et qui consignait les raisons justifiant l'utilisation de la stérilisation rapide, la raison donnée dans presque 73 % des cas d'utilisation était le manque d'instruments chirurgicaux disponibles.

Nous sommes conscients que les hôpitaux ainsi que le Ministère et les réseaux locaux d'intégration des services de santé auront à surmonter des difficultés pour donner suite aux observations et aux recommandations figurant dans notre rapport, particulièrement celles qui nécessiteront la coopération de tous les intervenants. Nous sommes également conscients des rapports de responsabilisation complexes relatifs au secteur hospitalier, étant donné que les médecins rémunérés à l'acte travaillant dans des hôpitaux ne sont pas payés par ceux-ci. Les médecins sont payés par l'intermédiaire de l'Assurance-santé de l'Ontario pour les chirurgies effectuées, tandis que les hôpitaux paient les autres coûts. Ces mécanismes de financement distincts font en sorte qu'il est plus difficile d'apporter des changements systémiques au mode de prestation des services chirurgicaux. L'apport d'améliorations réelles nécessitera un travail d'équipe coordonné de la part des intervenants. En outre, le Ministère et les réseaux locaux d'intégration des services de santé devront disposer de meilleurs renseignements sur la capacité chirurgicale et les besoins des patients afin d'aider à remédier aux problèmes indiqués dans le présent rapport.

Nous tenons également à souligner la coopération dont ont fait preuve les hôpitaux que nous avons visités et à remercier la direction et le personnel des hôpitaux, ainsi que les chirurgiens et les anesthésistes pour leurs commentaires et leur ouverture à toutes les étapes du processus de vérification.

Nous avons fait parvenir le présent rapport aux hôpitaux que nous avons visités dans le cadre de la vérification ainsi qu'au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, et les avons invités à y répondre. Nous avons reçu des réponses de chacun des trois hôpitaux et du Ministère. Dans un souci de concision et pour éviter les répétitions, nous avons résumé ci-après la réponse globale des hôpitaux, suivie de la réponse globale du Ministère. Lorsqu'il y a lieu, les réponses des hôpitaux et du Ministère à des recommandations particulières ont été résumées à la suite des recommandations.

RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE GLOBALE DES HÔPITAUX

Dans l'ensemble, les hôpitaux étaient généralement d'accord avec nos recommandations, mais ont indiqué que, dans certains cas, les ressources financières et humaines limitées pourraient avoir une incidence sur leur mise en œuvre.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée est encouragé par l'examen qu'a fait le vérificateur général de la gestion et de l'utilisation des installations chirurgicales par les hôpitaux, et est heureux qu'il ait été fait mention de nombreux projets efficaces en cours en Ontario visant à améliorer l'utilisation des salles d'opération. Plus particulièrement, le Ministère trouve encourageants les commentaires du vérificateur général concernant son Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales, et il est notamment d'accord avec les recommandations 2, 3, 4, 5 et 8, selon lesquelles les hôpitaux devraient entreprendre la mise en œuvre des recommandations du Comité d'experts. Le présent rapport est important pour le Ministère, car il fournit

une orientation et de l'information visant l'amélioration soutenue des programmes, et les recommandations particulières seront prises en compte aux fins de l'élaboration future des programmes.

Alors que le Ministère s'acquitte avec sérieux de sa responsabilité à l'égard du système de santé dans son ensemble et de la prestation des soins de santé aux Ontariens, il est conscient que cela nécessite de travailler étroitement avec ses partenaires – les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS), les hôpitaux, les professionnels de la santé, leurs ordres et leurs associations, ainsi que le public. Le système de soins de santé actuel englobe de multiples entités, chacune ayant un rôle et des responsabilités qui lui sont propres. La loi ontarienne établit de façon précise les responsabilités de chacune des entités.

Constatations détaillées de la vérification

INITIATIVES DU MINISTÈRE

Le Ministère a indiqué qu'il exerce ses pouvoirs et fonctions en vertu de la *Loi sur le ministère de la Santé et des Soins de longue durée*, par l'entremise de l'administration et de l'application de la loi, en particulier de la *Loi sur les hôpitaux publics* et du Règlement 965 (règlement sur la gestion des hôpitaux). En outre, bien que depuis le 1er avril 2007, les hôpitaux relèvent directement de leur Réseau local d'intégration des services de santé (RLISS) plutôt que du Ministère, celui-ci est toujours responsable de l'élaboration des politiques relatives au fonctionnement des hôpitaux. À cet égard, nous avons constaté que le Ministère avait entrepris récemment un certain nombre d'initiatives visant à favoriser l'adoption de pratiques périopératoires exemplaires.

Les processus périopératoires comprennent la prise de rendez-vous avec les patients pour la chirurgie, la préparation des patients à la chirurgie (par exemple, des examens préalables à l'intervention et l'éducation des patients), la préparation des patients relativement à leur congé de l'hôpital, l'intervention elle-même et les soins en salle de réveil. Des processus périopératoires efficients et efficaces aident les hôpitaux à s'assurer que les patients reçoivent les soins requis en temps opportun. Pour aider à faire en sorte qu'il y ait des processus périopératoires efficaces dans les hôpitaux ontariens, le Ministère a introduit un certain nombre d'initiatives, dont beaucoup constituent des éléments clés de sa Stratégie de réduction des temps d'attente (la Stratégie). Annoncée en novembre 2004, la Stratégie vise à réduire le temps que doivent attendre les Ontariens avant de subir des types particuliers de chirurgie (chirurgie du cancer, certaines chirurgies cardiaques, chirurgie de la cataracte et arthroplastie totale de la hanche et du genou) et des examens par imagerie par résonance magnétique (IRM) et par tomodensitométrie (TDM). (Se reporter à la section du présent rapport portant sur les temps d'attente pour de plus amples détails.) Au nombre des initiatives, on compte ce qui suit :

- Un Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales (le Comité d'experts), composé de représentants du secteur hospitalier, d'universitaires, d'experts-conseils en soins de santé et de représentants ministériels, a été établi en octobre 2004. En juin 2005, le Comité d'experts a présenté un rapport sur son examen des processus périopératoires afin de déterminer les pratiques exemplaires permettant d'accroître la capacité à partir des ressources hospitalières disponibles, et il a formulé un certain nombre de recommandations visant à favoriser l'adoption de pratiques chirurgicales efficaces au sein du système de soins de santé de l'Ontario.

- D'autres comités d'experts ont été établis. Par exemple, le Comité d'experts en matière de chirurgie générale avait pour mandat d'examiner les chirurgies autres que celles du cancer effectuées par des chirurgiens généralistes, de recommander des domaines d'intérêts particuliers et d'élaborer une échelle d'établissement des priorités s'accompagnant d'objectifs en matière d'accès à la chirurgie générale, tandis que le Comité d'experts sur la qualité s'est penché sur les indicateurs de qualité des soins et de sécurité des patients relativement à la chirurgie. Nous avons été informés que le Ministère prévoyait recevoir un rapport du Comité d'experts en matière de chirurgie générale à l'automne 2007 et que le Comité d'experts sur la qualité offrirait une rétroaction informelle au lieu de présenter un rapport.
- Des équipes expertes d'encadrement pour l'amélioration des soins périopératoires ont été chargées de collaborer avec les hôpitaux pour cibler des domaines et élaborer des stratégies visant l'amélioration des processus de gestion des services chirurgicaux. Au moment de notre vérification, ces équipes s'étaient rendues dans environ 35 hôpitaux, y compris l'un de ceux que nous avons visités.
- Le Système d'information sur les temps d'attente (le Système) a été introduit en mars 2006 (pour remplacer un système provisoire mis en place en juillet 2005) afin de faire un suivi des temps d'attente pour les chirurgies et donc de faciliter la gestion des temps d'attente. Les quelque 80 hôpitaux recevant un financement aux termes de la Stratégie utilisaient tous le Système en juin 2007.
- Le Programme d'objectifs en matière d'efficience des soins chirurgicaux (le Programme), qui vise à mesurer les procédures chirurgicales dans les hôpitaux et à cibler les points à améliorer, produit un ensemble de quatre indicateurs de rendement (dont l'heure à laquelle débutent les chirurgies et l'exactitude des estimations de la durée des interventions) qui sont comparables d'un hôpital à l'autre. Le Ministère a indiqué que le Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales examinait d'autres indicateurs clés de rendement qui pourraient être ajoutés au Programme à l'avenir. On s'attend à obtenir des résultats pour chacun des hôpitaux participants, qui seront résumés pour chaque Réseau local d'intégration des services de santé et pour l'ensemble de la province. En juin 2007, près de 60 hôpitaux avaient mis en œuvre le Programme, et l'on s'attendait à ce qu'il soit exécuté dans les autres hôpitaux participants à la fin de l'été 2007.

Le Ministère a également introduit un certain nombre de projets dans divers domaines cliniques, dans le cadre de sa Stratégie, qui sont destinés à accroître la capacité en matière de chirurgie, à améliorer l'efficience des soins chirurgicaux et à réduire les temps d'attente des patients. Ces projets s'appuient sur des approches axées sur la collaboration et des partenariats entre les fournisseurs de soins de santé, tels que les hôpitaux et les chirurgiens. Au nombre des exemples de projets, on compte un système d'aiguillage centralisé et un système d'évaluation des patients centralisé visant à déterminer si la chirurgie est la mesure la plus appropriée. À titre d'exemple particulier, mentionnons un centre régional de médecine et de chirurgie oculaires qui offre aux patients la possibilité de choisir le chirurgien pour lequel la liste d'attente est la plus courte ou de rencontrer le chirurgien vers lequel le médecin de famille les a aiguillés. Un autre projet est le Programme conjoint de gestion de la santé et des maladies, dans le cadre duquel une équipe pluridisciplinaire évalue les besoins des patients en matière d'arthroplasties afin que les chirurgiens disposent de plus de temps pour effectuer un plus grand nombre de chirurgies. Nous avons

constaté que, selon l'évaluation qu'a réalisée en 2007 l'Alberta Bone and Joint Health Institute de son projet en matière d'arthroplastie totale de la hanche et du genou, qui englobe notamment ces initiatives, le temps d'attente pour voir un chirurgien était passé de 145 jours ouvrables en moyenne à 21 jours, et que le délai entre la date de la consultation avec un chirurgien et la date de la chirurgie était passé de 290 jours ouvrables en moyenne à 37 jours.

Nous croyons que si les approches en matière de soins aux patients mises à l'essai dans bon nombre de ces projets se révèlent efficaces, elles pourront être utilisées à plus grande échelle afin d'améliorer l'accès aux services de soins de santé partout en Ontario. Pour tirer pleinement parti de ces initiatives, le Ministère doit veiller à ce que les projets de soins de santé introduits dans le cadre de la Stratégie de réduction des temps d'attente soient évalués une fois leur mise en œuvre achevée et, si la situation le justifie, doit favoriser leur adoption à l'échelle de la province.

ACCÈS AUX SERVICES DE CHIRURGIE

Renseignements sur la disponibilité et l'utilisation des salles d'opération

Les trois hôpitaux que nous avons visités comptaient en tout 42 salles d'opération, ainsi qu'un certain nombre de salles pour les interventions mineures. Les hôpitaux déterminent l'horaire d'utilisation de leurs salles d'opération en tenant compte de divers facteurs, tels que le personnel (dont le personnel infirmier, les anesthésistes et les chirurgiens) et les fonds disponibles. Dans les hôpitaux que nous avons visités, on utilisait généralement les salles d'opération aux fins de chirurgies non urgentes pour des périodes allant de 7,5 heures à 9 heures par jour, du lundi au vendredi, les jours fériés étant exclus. Il n'y avait pas de chirurgies non urgentes prévues à l'horaire de façon régulière les fins de semaine. Les chirurgies très urgentes et urgentes étaient effectuées au besoin, à toute heure du jour tout au long de la semaine, et elles pouvaient occasionner le report de chirurgies non urgentes.

Durant les mois d'été, la période des Fêtes de décembre et le congé scolaire de mars, il y avait moins d'heures d'utilisation des salles d'opération consacrées aux chirurgies non urgentes, en raison principalement de réductions prévues des services afin de tenir compte des calendriers de congé. Par exemple, durant environ 9 semaines de l'été 2006, environ 60 % seulement des salles d'opération ont été utilisées pendant les jours de semaine dans les hôpitaux que nous avons visités, principalement à cause des congés annuels. En outre, durant d'autres périodes de l'année, les 42 salles d'opération n'étaient pas toutes utilisées tous les jours; en moyenne, 5 des 42 salles d'opération n'étaient pas utilisées la plupart des jours de semaine. Selon le personnel hospitalier, le fait que l'on n'utilisait pas toutes les salles d'opération découlait en général d'un manque de fonds pour doter les salles en personnel ou encore de la disponibilité insuffisante du personnel, dont les anesthésistes. Toutefois, en 2007, un de ces hôpitaux a commencé à utiliser des salles d'opération qui ne l'étaient pas précédemment, grâce principalement au financement provenant de la Stratégie du Ministère. Nous avons cependant été informés qu'un autre hôpital que nous avons visité, même s'il disposait de fonds provenant de la Stratégie, n'avait pas été en mesure d'accroître suffisamment le nombre d'heures d'utilisation de ses salles d'opération pour réaliser le nombre cible de chirurgies, en raison d'une pénurie de personnel et d'un manque de lits, et qu'il avait dû rendre les fonds au Ministère.

Au moment de notre vérification, le Ministère ne disposait pas d'information sur le nombre de salles d'opération dans les hôpitaux en Ontario et sur leur utilisation. En février 2005, le Comité d'experts a effectué une enquête pour déterminer le nombre de salles d'opération dans les hôpitaux de l'Ontario et l'emplacement de celles-ci, car ces renseignements

n'étaient pas conservés par le Ministère. Les résultats de l'enquête n'ont toutefois pas été concluants, en partie parce que certains hôpitaux ont compté uniquement les salles d'opération, alors que d'autres ont également inclus les salles utilisées pour effectuer des interventions à faible risque ne nécessitant pas d'anesthésie générale. En outre, certains hôpitaux n'ont pas répondu à l'enquête. En l'absence de données précises sur le nombre de salles d'opération à l'échelle de la province et sur les heures d'utilisation de ces salles, il est difficile pour le Ministère ou les réseaux locaux d'intégration des services de santé de déterminer si la capacité des salles d'opération est suffisante pour répondre aux besoins des Ontariens en matière de chirurgie.

RECOMMANDATION 1

Afin de mieux garantir l'utilisation efficace des salles d'opération en vue de répondre aux besoins des patients, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé et les hôpitaux, devrait obtenir et examiner l'information sur le nombre de salles d'opération à l'échelle de l'Ontario et sur l'ampleur de leur utilisation.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES HÔPITAUX

Tous les hôpitaux étaient d'accord avec cette recommandation. Un des hôpitaux a indiqué que, pour procéder à une évaluation annuelle de la capacité des salles d'opération (comparable à l'analyse de la capacité en matière de soins critiques qui a été effectuée après la crise du SRAS), il faudra élaborer des définitions normalisées de la capacité. Cet hôpital a aussi insisté sur le fait qu'il importait de faire la distinction entre la capacité physique et la capacité opératoire, cette dernière pouvant être restreinte en raison de ressources financières et humaines limitées.

Un autre hôpital a mentionné qu'il disposait de deux salles d'opération entièrement équipées qui demeuraient inutilisées en raison d'un financement d'exploitation insuffisant.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Au moment de notre vérification, nous ne disposions pas de ces renseignements. Toutefois, l'information sera recueillie par l'entremise du Programme d'objectifs en matière d'efficience des soins chirurgicaux, et les réseaux locaux d'intégration des services de santé s'en serviront à l'appui de la planification et de la gestion de leurs services.

Répartition du temps d'utilisation des salles d'opération entre les chirurgiens

Afin de veiller à ce que les patients reçoivent des soins chirurgicaux en temps opportun et à ce que les listes d'attente soient gérées activement, les hôpitaux doivent répartir efficacement le temps d'utilisation des salles d'opération entre les départements de chirurgie et les chirurgiens, de manière à répondre le mieux possible aux besoins des patients.

Dans les hôpitaux que nous avons visités, nous avons été informés que la répartition du temps d'utilisation des salles d'opération entre chaque département de chirurgie – comme l'orthopédie et l'urologie – était effectuée soit par le chef du service de chirurgie, en collaboration avec le directeur médical et le directeur du service de chirurgie, soit par un comité des salles d'opération composé du chef du service de chirurgie et de représentants des services d'anesthésie, de l'administration hospitalière et d'autres départements cliniques et de chirurgie. Le chef de chaque département de chirurgie répartit le temps d'utilisation des salles d'opération entre tous les chirurgiens relevant du département. On appelle communément « temps d'utilisation du bloc opératoire » les heures

d'utilisation attribuées à chaque chirurgien. Dans les hôpitaux que nous avons visités, un nouveau chirurgien héritait généralement du temps d'utilisation d'un chirurgien quittant l'hôpital. Si aucun chirurgien ne quittait l'hôpital, le département de chirurgie attribuait généralement du temps d'utilisation des salles d'opération au nouveau chirurgien en fonction du temps d'utilisation accordé au domaine de spécialité, ce qui entraînait une réduction des heures d'utilisation des salles d'opération pour les autres chirurgiens.

Le personnel des trois hôpitaux que nous avons visités a indiqué que la répartition du temps d'utilisation des salles d'opération entre les départements de chirurgie – et ensuite entre les chirurgiens concernés – était fondée principalement sur le nombre d'heures qui leur avait été attribué dans le passé. Le Comité d'experts a mentionné dans son rapport de 2005 que cette méthode de répartition du temps d'utilisation des salles d'opération ne tenait pas compte de divers facteurs, tels que l'urgence de l'état d'un patient par rapport à l'état de patients d'autres départements de chirurgie. Par conséquent, il n'y a pas toujours de corrélation entre les besoins des patients et la répartition du temps d'utilisation des salles d'opération entre les chirurgiens. Le Comité d'experts a donc recommandé que les hôpitaux répartissent le temps d'utilisation en fonction des besoins des patients, des priorités stratégiques de l'organisme, de l'importance qu'il y a à maintenir les médecins en poste en veillant à ce qu'ils disposent de suffisamment de temps d'utilisation des salles d'opération, ainsi que des priorités communes déterminées par les réseaux locaux d'intégration des services de santé.

RECOMMANDATION 2

Afin de mieux garantir que les ressources chirurgicales sont utilisées le plus efficacement possible et qu'on répond aux besoins des patients le plus rapidement possible, les hôpitaux devraient adopter les recommandations du Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales du ministère de la Santé et des Soins de longue durée concernant la répartition du temps d'utilisation des salles d'opération entre les chirurgiens, qui accordent plus d'importance aux besoins des patients qu'aux heures d'utilisation attribuées à chaque chirurgien dans le passé.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES HÔPITAUX

De façon générale, les hôpitaux sont d'accord en principe avec la recommandation. Cependant, deux hôpitaux ont indiqué que sa mise en œuvre présenterait des difficultés, car il importe d'attribuer des heures d'utilisation suffisantes et prévisibles à chacun des chirurgiens pour s'assurer qu'ils resteront en poste ainsi que pour leur permettre de coordonner leurs autres activités professionnelles (par exemple, les services sur appel, la recherche et l'enseignement), entre autres raisons. Un de ces hôpitaux a mentionné qu'afin d'assurer la prévisibilité, une période de 24 mois entre les examens constituerait un délai raisonnable. L'autre hôpital a indiqué que le financement actuel ne permet pas de répartir le temps d'utilisation des salles d'opération uniquement en fonction des besoins des patients, car les coûts des chirurgies ne sont pas équivalents d'une chirurgie à l'autre. Par conséquent, la modification de l'attribution des heures d'utilisation des salles d'opération est aussi limitée par les ressources financières disponibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, il continuera à encourager les hôpitaux à mettre en œuvre les recommandations figurant dans le rapport du Comité d'experts.

Établissement du calendrier des chirurgies

Chirurgies non urgentes

Lorsqu'un chirurgien et un patient décident de recourir à la chirurgie, le chirurgien détermine la date de l'intervention en fonction de divers facteurs, notamment le besoin clinique du patient, le choix personnel du patient et le temps dont dispose le chirurgien.

L'estimation précise du temps qu'il faut pour mener à terme chaque cas de chirurgie est un aspect important de l'efficacité des services chirurgicaux. Par exemple, si on prévoit un trop grand nombre de chirurgies pour une période donnée, soit le personnel devra faire des heures supplémentaires (ce qui peut entraîner des coûts additionnels pour l'hôpital ainsi que l'épuisement professionnel du personnel), soit il faudra annuler des chirurgies. En revanche, si le temps estimé est excessif, des salles d'opération pourront rester inutilisées et des patients devront peut-être attendre plus longtemps que nécessaire pour subir leur chirurgie.

Dans son rapport de 2005, le Comité d'experts a répertorié un certain nombre de facteurs caractérisant un processus efficace d'établissement du calendrier, dont l'un consistait à fixer la date des chirurgies en fonction du temps réel moyen que prend chaque chirurgien pour mener à terme une intervention, ce qui comprend le temps réel moyen pris pour préparer et nettoyer la salle d'opération. Dans les hôpitaux que nous avons visités, les bureaux des chirurgiens informaient généralement l'hôpital de la date et de l'heure auxquelles aura lieu chacune des chirurgies environ de trois mois à deux semaines, en moyenne, avant la date de l'intervention. Les hôpitaux consignaient alors cette information dans leur système de planification des rendez-vous. En outre, les hôpitaux estimaient le temps total qu'il faudrait pour mener chaque chirurgie à terme, ce qui comprend le temps requis pour préparer et nettoyer la salle d'opération. Les hôpitaux n'évaluaient pas tous ce temps exactement de la même façon, mais ils tenaient généralement compte de facteurs tels que le temps moyen qu'avait pris jusqu'ici le chirurgien pour effectuer une chirurgie, déterminé par le logiciel de planification de l'hôpital, et le temps dont le chirurgien souhaite disposer pour effectuer l'intervention.

Le Comité d'experts a également recommandé que les hôpitaux examinent et évaluent tous les ans s'ils ont atteint les objectifs en matière de pratiques exemplaires. Dans le cadre de cet examen, on déterminerait si le temps réservé pour une chirurgie est à peu près égal au temps qu'elle devrait prendre selon les estimations. Un des hôpitaux que nous avons visités avait examiné ces temps et constaté que, pour l'exercice 2006-2007, 46 % des cas de chirurgie non urgente avait été correctement estimés (avec une marge d'erreur de plus ou moins 15 minutes), alors que 25 % des cas avaient pris plus de temps que prévu et 29 % avaient pris moins de temps que prévu.

RECOMMANDATION 3

Les hôpitaux devraient comparer périodiquement le temps réel nécessaire pour effectuer les chirurgies – ce qui comprend le temps de préparation et de nettoyage des salles d'opération – au temps estimatif que l'on doit prendre pour les mener à terme (indiqué par la période réservée pour une chirurgie dans une salle d'opération) et relever tout écart considérable récurrent, de manière à ce que des ajustements puissent être apportés en vue d'améliorer l'utilisation des salles d'opération.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES HÔPITAUX

Les hôpitaux sont tous d'accord avec cette recommandation, et l'un d'eux a indiqué qu'il s'y conformait à l'heure actuelle. Les hôpitaux ont mentionné que le Programme d'objectifs en matière d'efficience des soins chirurgicaux

devrait faciliter la mise en œuvre de cette recommandation. En outre, un hôpital a indiqué qu'il s'attachait à élaborer un système d'information sur les salles d'opération au moyen duquel il surveillera en temps réel un certain nombre de données statistiques sur le rendement, notamment la précision des horaires établis, et qui l'aidera à prendre des mesures correctives, s'il y a lieu.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, il continuera à encourager les hôpitaux à mettre en œuvre les recommandations figurant dans le rapport du Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales.

Chirurgies urgentes

Outre les chirurgies déjà prévues, les hôpitaux ont également des patients devant subir une intervention immédiatement ou dans un délai de quelques heures. Le Comité d'experts a constaté que ces cas urgents peuvent représenter jusqu'à 25 % des cas totaux de chirurgie d'un hôpital de taille importante. Dans les hôpitaux que nous avons visités, selon les renseignements obtenus, les cas urgents constituaient environ entre 12 % et 19 % des cas totaux de chirurgie. En outre, un hôpital a également réservé jusqu'à 45 heures par mois du temps d'utilisation prévu des salles d'opération pour les cas de trauma (par exemple, un trauma causé par un accident de la route).

Établissement de l'ordre de priorité des cas urgents

Pour faire en sorte que les patients ayant les besoins les plus urgents puissent accéder rapidement aux services de chirurgie, les hôpitaux établissent généralement l'ordre de priorité des cas urgents ou font un tri, ce qui comprend les cas très urgents. Selon les chirurgiens œuvrant dans les hôpitaux que nous avons visités, deux types de problèmes peuvent survenir lorsque les hôpitaux n'utilisent pas de niveaux de priorité précis et convenus pour faire le tri des patients. En premier lieu, il peut y avoir désaccord entre les chirurgiens quant aux cas devant être traités en priorité, particulièrement si le temps d'utilisation des salles d'opération est limité. En second lieu, les chirurgiens peuvent classer leurs cas non urgents dans la catégorie des cas urgents afin de se voir attribuer plus de temps d'utilisation des salles d'opération et, par conséquent, permettre à leurs patients d'accéder plus rapidement aux services chirurgicaux. Le Comité d'experts a mentionné qu'un système uniformisé d'établissement de l'ordre de priorité aiderait à faire en sorte que les patients reçoivent les soins chirurgicaux requis en temps opportun en fonction de leur besoin clinique. Le Ministère a indiqué qu'il travaillait avec le Comité d'experts à l'élaboration de cotes normalisées de priorité pour les cas urgents.

Les trois hôpitaux que nous avons visités établissaient l'ordre de priorité des cas de chirurgie en les regroupant sous trois ou quatre catégories différentes accompagnées des délais connexes pour commencer les interventions chirurgicales, en fonction de la gravité de l'état du patient. Parallèlement, les trois hôpitaux disposaient d'une procédure visant à régler les différends entre les chirurgiens, pour faire en sorte que les cas les plus urgents se voient accorder la priorité absolue. Toutefois, sauf en ce qui concerne la catégorie des cas les plus urgents – que chaque hôpital définit généralement comme étant ceux où la vie du patient est menacée à très court terme ou qui nécessitent une intervention immédiate sur un membre ou un organe –, aucun hôpital n'avait associé de définition aux autres catégories de cas urgents. En lieu et place, la catégorisation de l'urgence des cas de chirurgie était généralement

fondée sur le jugement des chirurgiens, bien que les chirurgiens employés à l'un des hôpitaux étaient d'accord avec l'utilisation de lignes directrices pour établir l'ordre de priorité de chirurgies qui sont urgentes sans être très urgentes, par exemple les interventions en cas d'appendicite aiguë.

Les experts-conseils engagés par deux des hôpitaux que nous avons visités pour examiner leurs processus périopératoires ont tous deux constaté que, bien que chaque hôpital se soit doté d'une politique concernant l'établissement de l'ordre de priorité des cas urgents, celle-ci n'était pas suivie ou mise en application. En fait, l'expert-conseil d'un des hôpitaux a remarqué que le processus semblait hautement politisé et que l'ordre de priorité des patients n'était pas toujours exact. Parallèlement, il est ressorti d'un examen du processus périopératoire effectué à l'un des hôpitaux par l'Équipe experte d'encadrement pour l'amélioration des soins périopératoires qu'il n'y avait pas de compréhension commune des niveaux de priorité et des types de cas que l'on pouvait considérer comme urgents.

Seulement un des trois hôpitaux que nous avons visités procédait à un examen mensuel des cas urgents de chaque chirurgien pour veiller à ce que ces cas se voient attribuer le niveau de priorité réservé aux cas urgents, comme il se doit. Nous avons été informés que ce processus avait été mis en place afin de réduire la manipulation du système par les chirurgiens qui essaient d'obtenir plus de temps d'utilisation des salles d'opération et pour s'assurer que les chirurgies non urgentes prévues à l'horaire n'étaient pas retardées ou annulées indûment. Selon le personnel de cet hôpital, les chirurgiens qui attribuent un niveau de priorité inapproprié à leurs patients reçoivent d'abord un avertissement; après trois cas de priorisation inappropriée de patients, le chef du service de chirurgie concerné doit examiner et approuver toutes les demandes subséquentes du chirurgien concernant des chirurgies urgentes. Nous avons été informés que cette procédure était efficace, car, au moment de notre vérification, aucun chef du service de chirurgie n'avait encore jamais eu à intervenir.

Respect des délais fixés

Les trois hôpitaux que nous avons visités avaient associé des délais à chacun des niveaux de priorité pour les cas urgents, en fonction de la gravité de l'état des patients. En outre, les hôpitaux ont tous indiqué qu'ils recueillaient de l'information pouvant servir à déterminer si ces délais étaient respectés. Toutefois, aucun des hôpitaux n'examinait les renseignements à cette fin. En fait, l'un des hôpitaux supprimait ces renseignements après un mois, et les deux autres hôpitaux les supprimaient après six mois. En ce qui concerne les deux hôpitaux qui conservaient l'information pendant six mois, nous avons examiné un échantillon de cas chirurgicaux urgents et constaté que les patients constituant les cas les plus urgents recevaient généralement les soins chirurgicaux dans les délais fixés par l'hôpital. Cependant, environ 13 % des patients nécessitant des soins chirurgicaux urgents sans être très urgents (par exemple une appendicectomie) ne recevaient pas ces soins à l'intérieur des délais fixés. Le retard par rapport au délai fixé pour la chirurgie de ces patients allait d'environ une heure à presque quatre jours. Un des hôpitaux avait un retard médian de quatre heures par rapport au délai fixé; l'autre hôpital avait un retard d'environ 24 heures. Un hôpital a indiqué que ces cas pouvaient être retardés ou reportés en raison d'un certain nombre de facteurs, tels que l'utilisation des salles d'opération pour des cas de plus haute priorité, l'absence de chirurgien disponible ou des préoccupations d'ordre clinique relatives aux patients.

Nous avons été informés que le Comité d'experts s'attache à examiner l'utilisation de systèmes d'établissement de l'ordre de priorité des cas urgents dans l'ensemble des hôpitaux ontariens, et qu'il envisage de recommander l'utilisation compatible d'un système d'établissement de l'ordre de priorité s'accompagnant des délais connexes.

Temps d'utilisation des salles d'opération réservé aux cas urgents

Selon le Comité d'experts, une pratique exemplaire consiste à réserver chaque jour du temps d'utilisation des salles d'opération pour les cas urgents, plutôt que d'étendre le temps d'utilisation à la fin de la journée, après que les chirurgies non urgentes prévues à l'horaire ont été effectuées. Il y a diverses raisons à cela, dont le fait de contribuer à éviter des attentes inutiles pour les patients. Des études réalisées aux États-Unis indiquent également qu'en réservant une salle d'opération pour les cas chirurgicaux urgents, on accroît l'efficacité des hôpitaux en réduisant les annulations de chirurgies non urgentes, en diminuant le nombre d'heures supplémentaires effectuées par le personnel et en diminuant le temps que doit consacrer le personnel administratif à modifier l'horaire des interventions.

Nous avons constaté que deux des hôpitaux que nous avons visités réservaient du temps d'utilisation des salles d'opération pour les cas chirurgicaux urgents. Les experts-conseils engagés par le troisième hôpital aux fins d'examen de ses procédures périopératoires ont aussi recommandé à l'hôpital d'étudier les avantages qu'il y aurait à coordonner les cas chirurgicaux urgents avec l'horaire d'utilisation prévu de ses salles d'opération.

RECOMMANDATION 4

Pour mieux garantir le traitement équitable et rapide des patients nécessitant une chirurgie urgente, les hôpitaux devraient :

- avec le concours du ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) et des réseaux locaux d'intégration des services de santé, et en tenant compte de toute recommandation formulée par le Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales du Ministère, mener à terme l'élaboration et la mise en œuvre d'un système compatible d'établissement de l'ordre de priorité à l'échelle des hôpitaux ontariens pour les cas chirurgicaux très urgents et urgents;
- examiner si les cas urgents se voient accorder la priorité par tous les chirurgiens conformément à la politique de l'hôpital et si les patients reçoivent les soins chirurgicaux dans les délais prescrits, et prendre des mesures correctives s'il y a lieu;
- examiner les coûts et les avantages associés au fait de réserver chaque jour du temps d'utilisation des salles d'opération pour les cas chirurgicaux urgents dans le cadre des activités normales prévues, conformément aux recommandations du Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales du Ministère.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES HÔPITAUX

Les hôpitaux sont d'accord avec cette recommandation. Un hôpital a mentionné qu'il importait de ne pas fonder les normes sur la pratique hospitalière uniquement, mais aussi sur les besoins des patients. Un autre hôpital a indiqué que des normes panprovinciales appuieraient davantage l'établissement d'un ordre de priorité des cas de chirurgie urgents dans les hôpitaux. En outre, ce même hôpital a mentionné que les temps d'utilisation des salles d'opération qu'il réservait aux cas de trauma s'avéraient rentables, et que si une masse critique de cas urgents et semi-urgents était atteinte, il pourrait être encore plus rentable de réaliser également ces interventions ensemble à l'intérieur d'une période préalablement fixée à cette fin.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, il continuera à encourager les hôpitaux à mettre

en œuvre les recommandations figurant dans le rapport du Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales.

Sélection et examens préopératoires des patients

Le Comité d'experts a conclu que tous les patients devant subir une chirurgie non urgente devraient faire l'objet d'une sélection, soit par téléphone ou en personne, afin de réduire les risques de retard et d'annulation en s'assurant que les patients sont prêts à subir leur chirurgie. La sélection des patients devrait inclure tous les examens requis (par exemple, des examens hématologiques ou des radiographies demandés par le chirurgien), ainsi que l'éducation du patient et la planification du congé de l'hôpital. Le Comité d'experts a également souligné que tous les patients présentant des conditions cliniques comparables et devant subir une intervention chirurgicale similaire devraient être sélectionnés de façon semblable, quel que soit le chirurgien ou l'anesthésiste concerné.

Tous les hôpitaux que nous avons visités disposaient d'un processus de sélection, ou évaluation préalable du patient, qui était inscrit à l'horaire par le chirurgien ou l'hôpital et pouvait être effectué à n'importe quel moment dans une période allant de cinq à deux semaines avant la date de l'intervention, selon le type de chirurgie. Le processus d'évaluation préalable variait quelque peu d'un hôpital à l'autre; un des hôpitaux exigeait que tous les patients se présentent en personne à cette fin, et notamment qu'ils prennent un rendez-vous avec un anesthésiste. L'Équipe experte d'encadrement pour l'amélioration des soins périopératoires qui a visité cet hôpital lui a recommandé d'examiner s'il était bien nécessaire de rencontrer tous les patients en personne aux fins de sélection (surtout en ce qui concerne les patients ambulatoires en bonne santé devant subir une chirurgie non urgente) et d'envisager une sélection préopératoire par téléphone pour certains patients, en fonction de leur état de santé. Les deux autres hôpitaux triaient les patients et effectuaient des évaluations préalables par téléphone des patients qui répondaient à certains critères. En outre, les patients évalués par ces hôpitaux, en général, ne rencontraient un anesthésiste que s'il y avait un problème médical concernant particulièrement l'anesthésie.

Les lignes directrices cliniques, telles que celles approuvées par le Comité consultatif des guides de pratique clinique de l'Ontario, qui est issu d'un partenariat entre le Ministère et l'Ontario Medical Association, indiquent que la plupart des patients médicalement stables devant subir une intervention à risque faible ou moyen ne nécessitent pas d'électrocardiogrammes (ECG) ou de radiographies pulmonaires avant l'intervention. Une recherche effectuée par l'Institut de recherche en services de santé (IRSS) en Ontario et fondée sur des données recueillies d'avril 2000 à mars 2002 a récemment montré que, malgré l'existence de ces lignes directrices, les patients ontariens avaient souvent eu à passer des ECG et des radiographies avant une chirurgie à risque faible ou moyen. Il est également ressorti de cette recherche que les taux de ces examens variaient énormément d'un hôpital à l'autre; par exemple, les taux de patients passant des ECG ou des radiographies pulmonaires avant une intervention chirurgicale à faible risque allaient de 1 % à 98 %.

En mai 2003, le Comité consultatif des guides de pratique clinique a entrepris un projet visant à diminuer le recours excessif aux radiographies pulmonaires et aux ECG préopératoires dans les hôpitaux. Les hôpitaux ont reçu de l'information sur le nombre de radiographies pulmonaires et d'ECG préopératoires qu'ils avaient effectués, ainsi que des résumés des lignes directrices en matière de pratiques exemplaires, dont celles destinées à aider les chirurgiens à déterminer à quel moment il convient de demander certains examens préopératoires. Au

total, ces mesures ont donné lieu à une réduction relativement faible (2,6 %) du recours aux radiographies pulmonaires, et, comme on s'y attendait, les hôpitaux affichant des taux élevés d'utilisation de radiographies pulmonaires préopératoires ont enregistré des baisses plus marquées. En outre, aucun changement global n'a été constaté concernant le recours aux ECG préopératoires.

RECOMMANDATION 5

Pour accroître l'efficacité et la rentabilité de la sélection préopératoire des patients, les hôpitaux devraient :

- établir des politiques, en fonction des besoins des patients, visant à déterminer si la sélection préopératoire des patients doit se faire à l'hôpital ou par d'autres moyens, particulièrement en ce qui concerne les patients ambulatoires en bonne santé devant subir une chirurgie non urgente;
- déterminer précisément quels patients, en fonction de leur état, doivent rencontrer un anesthésiste dans le cadre du processus de sélection, au lieu d'exiger que tous les patients consultent un anesthésiste lorsque cela constitue une pratique courante de l'hôpital;
- intégrer à leurs politiques de sélection des lignes directrices en matière d'examens préopératoires des patients approuvées par le Comité consultatif des guides de pratique clinique du ministère de la Santé et des Soins de longue durée et de l'Ontario Medical Association.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES HÔPITAUX

Tous les hôpitaux étaient d'accord avec cette recommandation. Un hôpital a mentionné qu'il avait établi des lignes directrices claires concernant les examens préopératoires, fondées sur des indications cliniques préalablement déterminées et des procédures particulières. Un autre hôpital a indiqué que le fait de sélectionner les patients avant les interventions est une composante clé de la sécurité des patients et, par conséquent, il collabore avec ses anesthésistes pour établir le niveau et le degré de sélection qui sont les plus efficaces et qui reflètent les pratiques exemplaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et, en collaboration avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé, il continuera à encourager les hôpitaux à mettre en œuvre les recommandations figurant dans le rapport du Comité d'experts en matière d'analyse et d'amélioration des procédures chirurgicales.

TEMPS D'ATTENTE

En septembre 2004, dans le cadre du Plan décennal pour consolider les soins de santé, les premiers ministres provinciaux ont convenu d'améliorer l'accès à certains services chirurgicaux et de cibler des réductions des temps d'attente dans cinq domaines, dont quatre spécialités chirurgicales (chirurgie du cancer, chirurgie cardiaque, arthroplastie et rétablissement de la vue), l'échéance ayant été fixée au 31 mars 2007.

Par conséquent, en novembre 2004, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée a annoncé la Stratégie de réduction des temps d'attente (la Stratégie), qui visait à faire en sorte qu'en décembre 2006, on ait amélioré l'accès aux services de soins de santé en réduisant les temps d'attente pour les Ontariens adultes dans un certain nombre de spécialités, dont la chirurgie du cancer, certaines chirurgies cardiaques, l'arthroplastie de la hanche et du genou, et la chirurgie de

la cataracte. Dans le cadre de la Stratégie, on souhaitait notamment créer un système permettant de surveiller et de gérer les temps d'attente, et mettre cette information à la disposition du public et des fournisseurs. La Stratégie avait également pour objectif de faire en sorte que les conseils d'administration des hôpitaux soient davantage responsables de l'accès équitable aux services qu'ils offrent. En outre, la Stratégie fournissait des renseignements pouvant aider les chirurgiens à gérer leur liste d'attente et à orienter leurs décisions concernant l'établissement du calendrier des interventions chirurgicales.

Selon le Ministère, depuis le lancement de la Stratégie en novembre 2004, 896 millions de dollars ont été versés aux hôpitaux afin de permettre la réalisation de 1,2 million d'actes médicaux additionnels dans les cinq services de soins de santé prioritaires, dont 772 millions de dollars ayant permis d'effectuer environ 288 000 interventions chirurgicales. Le financement versé aux hôpitaux était fondé sur divers facteurs, notamment le type de chirurgie, le nombre d'interventions effectuées et si les hôpitaux étaient ou non désignés pour former des professionnels de la santé. La documentation indique que les hôpitaux qui forment des professionnels de la santé ont des coûts plus élevés, généralement parce qu'ils sont les premiers à adopter les nouvelles technologies et qu'ils réalisent des études cliniques, entre autres choses. Un des hôpitaux que nous avons visités a mentionné que, même s'il était un hôpital communautaire, il avait été désigné pour former des professionnels de la santé spécialisés en orthopédie. Cependant, il recevait aux termes de la Stratégie le taux de financement inférieur, soit celui que reçoivent les hôpitaux qui n'offrent pas de formation, pour les interventions. L'hôpital a fait remarquer qu'il était encore en mesure d'effectuer les interventions additionnelles à partir du taux de financement inférieur et qu'il offrait une formation appropriée aux professionnels de la santé spécialisés en orthopédie; par conséquent, il se demandait s'il ne serait pas pertinent de revoir la méthode de financement du Ministère.

Les chirurgiens gèrent habituellement leur propre liste d'attente et établissent l'ordre de priorité de leurs patients en attente d'une chirurgie en se fondant sur l'état de santé de chacun d'eux. En conséquence, par le passé, les hôpitaux ou le Ministère ne pouvaient généralement pas connaître le nombre de patients en attente ni la période de temps d'attente pour la plupart des interventions. Pour aider à remédier à cette situation, en juillet 2005, le Ministère a introduit un système provisoire dans environ 75 hôpitaux (et dans environ 80 hôpitaux au total par la suite) afin de faire le suivi des temps d'attente pour les cinq domaines compris dans la Stratégie. Selon le Ministère, ces hôpitaux assurent la prestation d'environ 90 % de l'ensemble des services offerts à l'échelle de l'Ontario dans ces cinq domaines.

En mars 2006, le Ministère a créé un nouveau Système d'information sur les temps d'attente (le Système) qui, en juin 2007, avait été mis en œuvre dans tous les hôpitaux participant à la Stratégie. À l'instar du système provisoire, le nouveau Système fournit des renseignements sur le temps d'attente des patients, à partir de la date de la décision d'offrir un traitement (c'est-à-dire la date à laquelle le chirurgien et le patient ont décidé de recourir à la chirurgie) jusqu'à la date à laquelle la chirurgie ou l'examen a été effectué. Contrairement au système provisoire, il fournit également des renseignements sur, par exemple, l'urgence ou le niveau de priorité de chaque cas. Selon le Ministère, 55 hôpitaux utilisaient le Système au 31 mars 2007. Les trois hôpitaux que nous avons visités avaient mis en œuvre le Système en mars, en septembre et en octobre 2006 respectivement.

Dans son rapport présenté en juin 2006, le conseiller fédéral sur les temps d'attente, engagé par le gouvernement fédéral pour formuler des recommandations et des conseils visant à garantir la réduction des temps d'attente relativement aux

services de soins de santé, a constaté que tant le public que les professionnels de la santé s'inquiétaient du fait que, si l'on mettait un trop grand accent sur les cinq domaines de service visés par la Stratégie, on risquait alors de négliger d'autres services de soins de santé. Bien que les hôpitaux que nous avons visités n'aient pas effectué de suivi particulier à ce sujet, un rapport présenté en mai 2007 par l'Institut de recherche en services de santé (IRSS) a montré que, selon un échantillon d'interventions chirurgicales, rien n'indiquait l'existence de répercussions négatives sur les autres types de chirurgies en Ontario. Toutefois, l'IRSS a recommandé la réalisation de recherches pour évaluer l'accès à l'échelle de la région et de l'établissement ainsi que l'incidence de la Stratégie sur les temps d'attente pour des chirurgies, particulièrement en ce qui concerne les cas urgents pour lesquels on pourrait croire qu'un retard nuirait aux résultats des interventions. Le conseiller fédéral sur les temps d'attente a également fait un certain nombre de recommandations visant l'adoption de pratiques exemplaires, dont l'utilisation de listes d'attente uniques et communes ainsi qu'une approche permettant d'établir l'ordre de priorité des cas en fonction des besoins et d'offrir aux patients le premier rendez-vous disponible. Le Ministère a indiqué qu'il avait entrepris des activités destinées à donner suite à ces recommandations.

En outre, dans son Budget de 2006, le gouvernement fédéral a introduit le concept de garantie de délai d'attente pour les patients. Il s'agit d'une initiative semblable à celles qu'ont lancées d'autres pays, comme le Royaume-Uni et la Suède. Cette garantie – qui vise à faire en sorte que tous les Canadiens reçoivent les traitements médicaux requis dans des délais acceptables sur le plan médical – offre aux patients la possibilité de recevoir des traitements pour certains services à un autre hôpital, même hors de leur province de résidence, si leur temps d'attente dépasse le délai provincial fixé. En avril 2007, l'ensemble des provinces et territoires avaient choisi un domaine prioritaire pour lequel ils devaient établir des garanties de délai d'attente d'ici 2010. En mars 2007, l'Ontario a annoncé qu'il introduirait une garantie de délai d'attente pour la chirurgie de la cataracte d'ici le 1er janvier 2009. Aux termes de cette garantie, les patients attendant plus de 182 jours (le délai fixé) pour subir une chirurgie de la cataracte peuvent choisir de subir l'intervention ailleurs en Ontario, les coûts tels que les frais de transport et d'hébergement devant être payés par l'hôpital qui n'a pas été en mesure d'offrir le service.

Niveaux de priorité des patients

Le Système intègre des niveaux de priorité des patients et des objectifs connexes en matière de temps d'attente maximaux. Par exemple, un patient de « niveau de priorité 4 » devant subir une arthroplastie de la hanche et des articulations a relativement peu de douleurs et d'incapacité, et le temps d'attente maximal cible est de 26 semaines, tandis qu'un patient de « niveau de priorité 1 » souffre beaucoup et doit subir une chirurgie immédiatement, selon l'objectif fixé. Les niveaux de priorité et les objectifs connexes en matière de temps d'attente maximaux pour l'arthroplastie de la hanche et du genou et la chirurgie du cancer, ainsi que pour un pourcentage cible de patients devant subir une chirurgie de la cataracte, sont fondés sur des recommandations formulées par des comités d'experts en chirurgie créés par le Ministère. Celui-ci a indiqué qu'il avait fourni de la formation concernant ces niveaux de priorité aux hôpitaux participant à la Stratégie de réduction des temps d'attente. Le Réseau ontarien de soins cardiaques avait déjà élaboré des méthodes permettant de déterminer des objectifs de temps d'attente des patients devant subir une chirurgie cardiaque. Dans les hôpitaux que nous avons visités, un certain nombre de chirurgiens ainsi que des membres du personnel hospitalier disaient s'inquiéter du fait que

les chirurgiens n'interprétaient pas tous de la même façon la date de la décision d'offrir un traitement et les niveaux de priorité.

Déclaration des renseignements sur les temps d'attente

Temps d'attente réels déclarés et temps d'attente cibles

Le Ministère rend compte publiquement sur son site Web des renseignements sur les temps d'attente pour les hôpitaux qui participent à la Stratégie. Ces renseignements indiquent le nombre de jours que doivent attendre 90 % des patients (abstraction faite de tous les cas très urgents et des autres cas urgents de patients devant subir une chirurgie cardiaque) avant de subir leur intervention. En outre, cette information est comparée aux objectifs en matière de délai pour les patients de niveau de priorité 4 (les cas les moins urgents) devant subir une chirurgie, comme le montre la Figure 3.

Au moment de notre vérification, le Ministère utilisait le niveau de priorité 4 comme objectif global en matière de temps d'attente maximal, car aucun niveau de priorité n'était associé à la plupart des chirurgies dans les hôpitaux qui ne sont pas encore inclus dans le Système. Les cadres supérieurs du Ministère ont mentionné que le fait de déclarer les temps d'attente pour chaque niveau de priorité permettrait d'offrir au public une information plus utile, et ils ont indiqué que le Ministère prévoyait rendre cette information publique au printemps 2008.

Selon l'entente de financement pour la réduction des temps d'attente conclue en 2006-2007 par le Ministère et les hôpitaux, ceux-ci doivent veiller à ce qu'aucun patient n'attende plus de dix mois pour une chirurgie sans qu'il y ait une réévaluation par le chirurgien. Cependant, bien que le Ministère ait indiqué que le chef du service de chirurgie de tous les hôpitaux participant à la Stratégie de réduction des temps d'attente avait signé l'entente au nom de l'ensemble des chirurgiens, aucun des trois hôpitaux que nous avons visités n'avait reçu d'information indiquant si les chirurgiens avaient réévalué les patients ayant attendu plus de dix mois; toutefois, deux des hôpitaux transmettaient périodiquement à certains chirurgiens une liste de patients dont le temps d'attente dépassait le délai fixé et leur demandaient de vérifier l'exactitude de cette information. Le personnel de l'un des hôpitaux a mentionné que la plupart des chirurgiens ne fournissaient pas de réponses pour diverses raisons, notamment parce qu'ils n'avaient pas le temps d'effectuer de suivi. Nous avons examiné les données sur les temps d'attente du troisième hôpital et avons constaté que, d'octobre à décembre 2006, 67 % des patients de niveau de priorité 4 devant subir une arthroplastie

Figure 3 : Temps d'attente réels et temps d'attente cibles selon le type de chirurgie, de février à mars 2007

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type de chirurgie	Temps d'attente maximal cible (en jours) pour les cas de niveau de priorité 4 (les moins urgents)	% de chirurgies menées à terme dans les délais cibles	Nombre de jours nécessaires pour effectuer 90 % des chirurgies
coronarographie	s.o.*	s.o.*	24
angioplastie	s.o.*	s.o.*	18
pontage	182	100	42
chirurgie du cancer	84	93	70
chirurgie de la cataracte	182	92	159
arthroplastie de la hanche	182	81	252
arthroplastie du genou	182	74	321

* aucun objectif provincial fixé aux termes de la Stratégie de réduction des temps d'attente

de la hanche avaient attendu plus longtemps que le délai fixé. En outre, le Système a indiqué que 37 patients devant subir une arthroplastie de la hanche et du genou n'avaient toujours pas reçu leurs soins chirurgicaux après une attente d'au moins trois ans et demi. L'hôpital n'avait pas examiné ces données et n'était donc pas en mesure de déterminer s'il y avait des raisons justifiant cette attente ou si l'information était inexacte.

Nous avons constaté que, dans le cadre de l'entente de financement pour la réduction des temps d'attente pour l'exercice 2007-2008, on demande aux hôpitaux de veiller à ce qu'aucun patient ne voie son temps d'attente dépasser le délai cible associé au niveau de priorité 4, sauf si le patient a été réévalué. En outre, aux termes de l'entente, les hôpitaux devraient examiner et analyser les raisons pour lesquelles les temps d'attente des patients dépassent les objectifs en matière de délai, et prendre des mesures pour améliorer leur rendement. Un hôpital a indiqué que pour réaliser cela, il faut pouvoir compter sur une collaboration soutenue entre les chirurgiens et l'hôpital.

Temps d'attente selon les niveaux de priorité

Pour évaluer si les patients reçoivent leurs soins chirurgicaux dans les délais cibles établis par le Ministère, nous avons demandé qu'on nous communique les renseignements sur les temps d'attente selon les niveaux de priorité pour les hôpitaux qui avaient mis en œuvre le Système au moment de notre vérification. Ces renseignements sont indiqués à la Figure 4.

Figure 4 : Temps d'attente selon le niveau de priorité pour quatre types de chirurgie, avril 2007

Source des données : Bureau d'information sur les temps d'attente, Action Cancer Ontario

Type et niveau de priorité de la chirurgie	Temps d'attente maximal cible (en jours)	% de chirurgies menées à terme dans les délais cibles	Nombre de jours nécessaires pour effectuer 90 % de toutes les chirurgies	Nombre de jours nécessaires pour effectuer 90 % des chirurgies n'ayant pas respecté les délais cibles
Chirurgie du cancer				
1	Aucun temps d'attente	41	24	34
2	14	41	44	56
3	28	63	57	91
4	84	85	102	170
Chirurgie de la cataracte				
1	Aucun temps d'attente	–*	–*	–*
2	42	68	90	146
3	84	82	125	253
4	182	92	167	489
Arthroplastie de la hanche				
1	Aucun temps d'attente	–*	–*	–*
2	42	63	88	159
3	84	60	195	297
4	182	69	307	516
Arthroplastie du genou				
1	Aucun temps d'attente	–*	–*	–*
2	42	49	111	202
3	84	55	219	300
4	182	62	375	531

Nota : Les données proviennent des hôpitaux qui avaient mis en œuvre le Système d'information sur les temps d'attente en avril 2007. Le Bureau d'information sur les temps d'attente n'a pas encore vérifié les données.

* Les hôpitaux ne sont pas tenus de déclarer les renseignements relatifs au niveau de priorité 1 pour ces catégories.

Comme le montre la Figure 4, si les patients ayant des besoins chirurgicaux plus urgents reçoivent généralement leurs soins plus rapidement que les autres patients, il est moins probable qu'ils les reçoivent dans les délais cibles établis par le Ministère en fonction de leur niveau de priorité. En outre, les renseignements que nous avons reçus indiquent que les délais dans lesquels les chirurgies étaient effectuées variaient grandement dans certains cas, en fonction de l'hôpital qui exécutait l'intervention ou du Réseau local d'intégration des services de santé duquel relevait l'hôpital. Par exemple, certains hôpitaux avaient été en mesure d'effectuer des chirurgies du cancer de niveau de priorité 3 dans un délai plus court que celui qu'il avait fallu à d'autres hôpitaux pour réaliser des chirurgies du cancer plus urgentes de niveau de priorité 2. Étant donné que les hôpitaux doivent recueillir cette information uniquement depuis la mise en œuvre du Système, le Ministère a indiqué que, au moment de notre vérification, il n'y avait pas encore eu d'analyse générale de l'exactitude des renseignements et que ceux-ci n'avaient donc pas été rendus publics. Cependant, tel qu'il a été mentionné précédemment, le Ministère prévoit rendre publique l'information sur les temps d'attente selon les niveaux de priorité au printemps 2008.

Étant donné que les renseignements sur les chirurgies cardiaques sont recueillis par le Réseau ontarien de soins cardiaques (le Réseau) et que le site Web du Ministère n'affiche que des données sommaires à ce sujet, nous avons obtenu directement du Réseau l'information sur les temps d'attente pour les chirurgies cardiaques selon les niveaux de priorité. Comme le montre la Figure 5, les patients devant subir une chirurgie cardiaque reçoivent généralement leurs soins chirurgicaux dans les délais maximaux fixés.

Temps d'attente pour rencontrer un chirurgien

Certains chirurgiens avec qui nous nous sommes entretenus s'inquiétaient du fait que le Système

Figure 5 : Temps d'attente provincial selon le niveau de priorité pour les interventions cardiaques, avril 2007
Source des données : Réseau ontarien de soins cardiaques

Type et niveau de priorité de l'intervention cardiaque	Temps d'attente maximal cible (en jours) établi par le Réseau ontarien des soins cardiaques	% d'interventions menées à terme dans les délais cibles	Nombre de jours nécessaires pour effectuer 50 % des chirurgies
Coronarographie			
1 2	0–7	90	1
3	8–28	72	7
4	29–84	100	9
Angioplastie			
1 2	0–7	94	1
3	8–14	86	7
4	15–28	95	6
Pontage			
1 2	0–14	82	3
3	15–42	86	6
4	43–180	94	20

ne conserve pas d'information sur le temps que les patients devaient attendre entre la date de l'aiguillage par leur médecin de famille et la date du rendez-vous avec le chirurgien. En outre, dans un rapport présenté en 2006 par le Fraser Institute, on constatait qu'en Ontario, le temps d'attente pour rencontrer un chirurgien variait selon les spécialités chirurgicales. Par exemple, en ce qui concerne les quatre spécialités incluses dans la Stratégie de réduction des temps d'attente, les délais d'attente moyens pour rencontrer un spécialiste allaient de 14 semaines pour l'orthopédie à 3 semaines pour la chirurgie du cancer. Dans son rapport présenté en janvier 2007, le Comité d'experts en matière de réduction des temps d'attente en médecine familiale et en soins primaires du Ministère a recommandé que le Ministère élabore un cadre qui intégrerait, entre autres éléments, des objectifs concernant les temps d'attente maximaux pour les rendez-vous avec des spécialistes.

Selon le Ministère, d'ici la fin de l'exercice 2007-2008, le Système devrait être en mesure de conserver les renseignements sur le temps d'attente compris entre la date de l'aiguillage par un médecin de famille et la date du rendez-vous avec un spécialiste, tel un chirurgien. Le Ministère devra alors commencer à recueillir ces renseignements, puisqu'il a indiqué qu'il prévoyait les rendre publics d'ici 2010.

Déclaration des renseignements sur les temps d'attente dans les autres provinces

En février 2007, l'Institut canadien d'information sur la santé (ICIS) a comparé la déclaration des renseignements sur les temps d'attente d'une province à l'autre et a constaté ce qui suit :

- Il y a une grande variation des méthodes de déclaration, notamment en ce qui concerne la façon de définir les temps d'attente, ce qui rend difficiles les comparaisons d'une province à l'autre.
- La disponibilité des renseignements sur les temps d'attente autres que ceux relatifs aux cinq domaines prioritaires variait d'une province à l'autre. Par exemple, l'Alberta et la Colombie-Britannique déclaraient des renseignements sur les chirurgies dans d'autres domaines, tels que la neurochirurgie et la chirurgie de la vésicule biliaire.
- Plusieurs provinces déclaraient les renseignements sur les temps d'attente en les comparant à des points de repère en matière de temps d'attente. Par exemple, Terre-Neuve-et-Labrador déclarait ces renseignements en les comparant à des points de repère nationaux, tandis que l'Alberta, à l'instar de l'Ontario, déclarait ces renseignements en les comparant uniquement aux objectifs provinciaux en matière de temps d'attente associés aux cas les moins urgents.
- L'Alberta et la Colombie-Britannique déclaraient les renseignements sur les temps d'attente selon le chirurgien pour certaines chirurgies, telles que l'arthroplastie, les chirurgies cardiaques et les chirurgies oculaires.

Étant donné que les types d'intervention compris dans l'initiative sur les temps d'attente ne comptent que pour 14 % de toutes les chirurgies, le Ministère a indiqué qu'il prévoyait utiliser le Système pour recueillir des renseignements sur les temps d'attente pour l'ensemble des chirurgies d'ici juin 2009. Cependant, au moment de notre vérification, il ne prévoyait pas rendre publics les temps d'attente selon le chirurgien. Bien que, à notre avis, ce genre d'information puisse s'avérer utile à la fois pour les médecins traitants et les patients pour déterminer quel chirurgien peut offrir l'accès le plus rapide aux services chirurgicaux, le Ministère nous a mentionné qu'il avait fait savoir aux chirurgiens qu'il ne rendrait pas ces renseignements publics.

RECOMMANDATION 6

Pour permettre à la fois aux patients et aux fournisseurs de soins de santé de prendre des décisions éclairées et pour aider à faire en sorte que les patients reçoivent des soins chirurgicaux répondant à leurs besoins dans les délais appropriés, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait – avec le concours des réseaux locaux d'intégration des services de santé, des hôpitaux et des chirurgiens – surveiller les temps d'attente des patients selon chaque niveau de priorité et selon le chirurgien, et ce, pour tous les types de chirurgie. De plus, le Ministère doit mettre l'information sur les temps d'attente selon le niveau de priorité à la disposition du public et réexaminer sa décision de ne pas déclarer dans l'avenir les temps d'attente selon le chirurgien ou, à tout le moins, mettre cette information à la disposition des médecins traitants.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES HÔPITAUX

Tous les hôpitaux étaient d'accord avec la première partie de la recommandation. Deux hôpitaux ont indiqué qu'ils avaient commencé à surveiller les temps d'attente des patients. Un de ces hôpitaux a mentionné qu'il aurait commencé plus tôt, mais qu'il n'avait pu le faire en raison de contraintes relatives au système, qui ont été réglées depuis. Un autre hôpital a indiqué qu'il était allé de l'avant en ce qui concerne l'examen des priorités mensuelles relativement aux patients en attente d'une chirurgie, mais que cela s'était traduit par une augmentation du temps consacré aux tâches administratives, et ce, tant pour l'hôpital que pour les chirurgiens. Cet hôpital a aussi fait savoir qu'il serait utile que les hôpitaux disposent d'un coordonnateur des temps d'attente au sein de leur personnel, mais qu'aucun financement particulier n'était fourni en vue d'un tel poste. Par ailleurs, l'hôpital a mentionné qu'il collaborait avec son Réseau local d'intégration des services de santé afin d'améliorer les temps d'attente. Le troisième hôpital a indiqué qu'il surveillait maintenant les temps d'attente des patients de façon plus rigoureuse et soutenue, et qu'il soumettait aux chirurgiens, aux fins d'examen, une liste des patients dont le temps d'attente dépasse l'objectif provincial en matière de délai. Il a en outre mis sur pied un comité directeur sur les temps d'attente chargé de surveiller les temps d'attente et de traiter les domaines où il a été déterminé qu'il y avait matière à amélioration.

Tous les hôpitaux sont d'accord avec le fait de rendre publics les renseignements sur les temps d'attente selon le niveau de priorité. Pour ce qui est de rendre publics les renseignements sur les temps d'attente selon le chirurgien, un hôpital a indiqué que cette information pourrait être mal interprétée et que, bien que le fait de rendre ces renseignements publics puisse se révéler utile, il faudrait attendre que des renseignements sur d'autres facteurs, tels que les résultats des chirurgies, soient également disponibles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère prévoit rendre publics les renseignements sur les temps d'attente selon le niveau de priorité, mais il ne déclarera pas les renseignements sur les temps d'attente selon le chirurgien.

Le Système d'information sur les temps d'attente a été créé en vue de soutenir la reddition de comptes des hôpitaux à l'égard de la gestion des temps d'attente. Il fournit des renseignements selon le chirurgien; toutefois, cette information est communiquée uniquement à l'hôpital où travaille le chirurgien pour aider l'établissement, et en particulier les équipes périopératoires, à gérer les listes d'attente.

Utilisation du Système d'information sur les listes d'attente par les chirurgiens et les hôpitaux

Selon le Ministère, le Système est conçu pour aider les chirurgiens et leur personnel à gérer leurs listes d'attente et pour orienter les décisions concernant les prises de rendez-vous au moyen des renseignements recueillis. Les chirurgiens à qui nous avons parlé ont mentionné que le suivi provincial des temps d'attente des patients constitue un pas en avant important pour le système de santé. Ils soulignent cependant pour la plupart que la saisie de l'information dans le Système entraîne une augmentation du temps consacré aux tâches administratives, qu'aucun financement particulier n'était fourni pour la saisie de l'information et qu'ils connaissaient déjà le nombre de leurs patients qui étaient en attente d'une chirurgie ainsi que la prochaine date à laquelle celle-ci pouvait avoir lieu.

Dans deux des hôpitaux que nous avons visités, l'information sur la décision d'offrir un traitement et le niveau de priorité de chacun des patients était généralement saisie dans le Système par l'adjoint administratif du chirurgien, tandis qu'au troisième hôpital, c'est le personnel qui effectuait cette tâche. En outre, deux des hôpitaux que nous avons visités avaient fait l'acquisition de matériel informatique pour certains chirurgiens afin que ceux-ci puissent saisir plus facilement l'information dans le Système. Le Ministère demandait que la saisie des renseignements se fasse dans les deux jours ouvrables suivant la date de la décision d'offrir un traitement, et, selon la politique qu'avait adoptée l'un des hôpitaux que nous avons visités, les chirurgiens devaient généralement entrer la date de la décision d'offrir un traitement dans le système avant que l'hôpital n'accepte de réserver du temps d'utilisation d'une salle d'opération pour le patient. La date réelle à laquelle le patient recevait son traitement (c'est-à-dire la date à laquelle la chirurgie était effectuée) était soit saisie dans le Système par le personnel hospitalier, soit extraite électroniquement du système d'information de l'hôpital.

Il importe de suivre et de surveiller les temps d'attente afin d'aider les hôpitaux à faire en sorte que les patients reçoivent les soins chirurgicaux requis dans un délai raisonnable. Les hôpitaux peuvent se servir du Système pour produire un ensemble uniformisé de rapports, tels que le temps d'attente médian des patients selon la spécialité chirurgicale, auxquels la direction de l'hôpital peut avoir accès. En outre, les hôpitaux peuvent extraire des données du Système à partir desquelles il est possible de produire des rapports en vue de satisfaire à leurs propres exigences en matière d'information. Nous avons toutefois constaté qu'aucun des trois hôpitaux que nous avons visités n'utilisait le Système pour surveiller et gérer les listes d'attente. Nous avons observé qu'un hôpital avait essayé de télécharger des données, mais qu'il s'était buté à des contraintes du système, lesquelles ont été corrigées par la suite selon le Ministère. Nous avons également été informés que les deux autres hôpitaux téléchargeaient rarement des données parce qu'aucun membre du personnel n'était affecté à la gestion du Système. Les hôpitaux que nous avons visités ont tous mentionné qu'une plus grande normalisation des rapports du Système faciliterait la gestion des activités chirurgicales en les libérant de la tâche de produire eux-mêmes chaque rapport. Ces rapports pourraient contenir les renseignements suivants :

- le temps d'attente médian et le temps d'attente de 90 % des patients selon le niveau de priorité pour chacun des chirurgiens;
- le nombre de patients en attente d'une chirurgie selon le niveau de priorité pour chacun des chirurgiens;
- le nombre de patients pour lesquels les objectifs en matière de temps d'attente ne sont pas respectés, selon le chirurgien et le niveau de priorité.

Les hôpitaux ont également indiqué qu'ils souhaiteraient avoir accès à des données comparatives

entre les hôpitaux quant au nombre de patients en attente selon la spécialité chirurgicale. Le Ministère nous a informés que le Système était toujours en cours d'élaboration et qu'il collaborait avec les hôpitaux pour améliorer celui-ci.

Les hôpitaux que nous avons visités ont également exprimé des inquiétudes concernant l'exactitude de certaines données provenant du Système. Par conséquent, un hôpital effectuait tous les mois un rapprochement des renseignements sur le nombre de chirurgies menées à terme figurant dans ses rapports internes avec les données du Système.

RECOMMANDATION 7

Pour surveiller et gérer les listes d'attente plus efficacement, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les hôpitaux devraient continuer d'élaborer conjointement, à l'aide des données provenant du Système d'information sur les temps d'attente, davantage de rapports normalisés permettant aux hôpitaux et aux chirurgiens d'accéder rapidement à des renseignements utiles et comparatifs sur les temps d'attente des patients. En outre, les hôpitaux doivent périodiquement vérifier l'exactitude de leurs éléments de données clés qui figurent dans le Système.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES HÔPITAUX

Les hôpitaux étaient d'accord en général avec la recommandation, et ils espéraient une augmentation du nombre de rapports normalisés à mesure que l'élaboration du système va de l'avant. Un hôpital a mentionné qu'il lui était difficile de gérer la collecte des données et de garantir l'exactitude de celles-ci, dans la mesure où les hôpitaux n'ont aucun moyen de s'assurer que les renseignements fournis par les chirurgiens sont à jour, exacts et complets. Par conséquent, cet hôpital a suggéré que le Ministère et les réseaux locaux d'intégration des services de santé fassent en sorte que les médecins aient la responsabilité de leur fournir l'information à eux directement, plutôt qu'à l'hôpital. Un autre hôpital a indiqué qu'il traitait cette question en comparant tous les mois le volume d'interventions chirurgicales figurant dans le Système d'information sur les temps d'attente au nombre réel de chirurgies effectuées d'après les dossiers de l'hôpital, et qu'il collaborait avec les bureaux des chirurgiens pour aider à garantir l'exactitude des données.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec la recommandation et continuera d'appuyer les hôpitaux en fournissant des rapports normalisés. L'élaboration de rapports normalisés est une fonction courante et est guidée par les renseignements que fournissent les hôpitaux participant à la Stratégie de réduction des temps d'attente, qui n'avaient pas tous mis en œuvre le Système d'information sur les temps d'attente avant juin 2007. Le Bureau d'information sur les temps d'attente a élaboré une stratégie en matière de rapports comprenant la mise en place d'un module de renseignements opérationnels et de soutien des décisions qui permettra la production de rapports plus dynamiques et détaillés à l'intention des hôpitaux et des réseaux locaux d'intégration des services de santé, ce qui inclut tous les rapports normalisés suggérés dans le rapport du vérificateur général.

En outre, une nouvelle fonctionnalité a été ajoutée au site Web en mars 2007, qui permet aux hôpitaux de comparer leur rendement en matière de temps d'attente avec celui d'autres hôpitaux.

EFFICIENCE DES SALLES D'OPÉRATION

La gestion des procédures chirurgicales a été au centre de beaucoup d'études effectuées dans un certain nombre de pays, dont le Royaume-Uni et les États-Unis, ainsi que dans des provinces canadiennes comme la Colombie-Britannique, la Saskatchewan et l'Ontario. Toutes ces études ont examiné les procédures périopératoires et proposé des façons d'accroître leur efficience, par exemple en surveillant les diverses mesures de rendement et en étayant les procédures périopératoires pour cerner les domaines pouvant faire l'objet d'améliorations.

Dans son rapport présenté en juin 2005, le Comité d'experts a recommandé un plan visant à améliorer l'efficience des soins chirurgicaux offerts par les hôpitaux ontariens et indiqué que l'efficience de ces soins constituait un élément essentiel de la réduction des temps d'attente des patients pour certains types de chirurgie et d'intervention. Le Comité d'experts a également mentionné que pour accroître le nombre de ces chirurgies, il fallait disposer de ressources humaines, financières et en immobilisations suffisantes, mais que l'amélioration de l'efficience des soins chirurgicaux, y compris l'efficience des procédures périopératoires, permettrait d'accroître ce nombre encore davantage.

Surveillance des indicateurs de rendement concernant l'utilisation des salles d'opération

Les hôpitaux participant à la Stratégie de réduction des temps d'attente ont signé des ententes de financement avec le Ministère. Les ententes de financement des exercices 2005-2006 et 2006-2007 s'accompagnaient d'une exigence selon laquelle les hôpitaux devaient recueillir et résumer l'information sur les facteurs ayant une incidence sur l'efficience des salles d'opération, tels que les annulations le jour même des chirurgies, les annulations qui surviennent dans un délai de 48 heures précédant les chirurgies, les retards causés par le début tardif de la première chirurgie de la journée et les fermetures non prévues des salles d'opération.

Tous les hôpitaux que nous avons visités avaient participé à la Stratégie et recueilli certains des renseignements requis sur l'efficience des salles d'opération. En outre, ils possédaient également certains renseignements sur d'autres mesures de rendement, telles que le nombre de chirurgies achevées en retard et l'exactitude des estimations de la durée des interventions. Cependant, aucun des hôpitaux ne recueillait tous les renseignements requis. Par exemple, aucun d'eux ne conservait l'information sur les fermetures non prévues des salles d'opération.

Les mesures de rendement s'avèrent également utiles pour évaluer le rendement d'un hôpital par rapport à celui d'autres hôpitaux comparables et déterminer les domaines pouvant faire l'objet d'améliorations. Au moment du dépôt du rapport de 2005 du Comité d'experts, les hôpitaux ontariens ayant des programmes chirurgicaux ne recueillaient pas l'information sur les mesures de rendement des services chirurgicaux et n'évaluaient pas celle-ci par rapport à des objectifs de référence provinciaux. Par conséquent, le Comité d'experts a recommandé que le Ministère appuie l'élaboration et la mise en œuvre d'objectifs de référence ontariens en matière de soins chirurgicaux. Le Ministère a par la suite introduit le Programme d'objectifs en matière d'efficience des soins chirurgicaux (le Programme) à l'été 2006 et prévoyait le mettre en œuvre dans les quelque 80 hôpitaux participant à la Stratégie. En juin 2007, le Programme avait été mis en œuvre dans près de 60 hôpitaux. Un des hôpitaux que nous avons visités l'a mis en œuvre en novembre 2006, et les deux autres, en mai 2007. Le Programme recueille des renseignements sur un certain nombre de mesures de rendement, dont l'exactitude de l'heure de début de la première chirurgie de la journée (avec une marge d'erreur de plus ou moins 5 minutes) et des interventions suivantes (avec une marge d'erreur de plus ou

moins 15 minutes). Nous avons obtenu des données réparties sur une période de 12 mois prenant fin au printemps 2007, portant sur l'exactitude des heures de début des chirurgies dans près de 60 hôpitaux. Nous avons constaté qu'en ce qui concerne l'exactitude de l'heure de début de la première chirurgie de la journée, la valeur médiane était de 69 %, tandis qu'elle était de 58 % pour l'heure de début des chirurgies suivantes. Nous avons également observé certaines variations importantes dans le rendement des hôpitaux. Par exemple, le taux le plus élevé d'exactitude de l'heure de début de la première chirurgie de la journée était de 95 %, alors que le taux le plus bas était de 17 %. Dans un même ordre d'idées, les taux d'exactitude de l'heure de début des interventions suivantes effectuées dans la journée allaient de 98 % à 25 %. Dans les hôpitaux que nous avons visités, les taux d'exactitude de l'heure de début de la première chirurgie de la journée variaient de 27 % à 76 %, tandis que le taux d'exactitude de l'heure de début des chirurgies suivantes était d'environ 55 % en général. Selon ce que nous a dit le Ministère, nous croyons comprendre que celui-ci n'a pas rendu ces renseignements publics parce que le système est nouveau et qu'il n'a pas encore vérifié les données.

Un des hôpitaux que nous avons visités a surveillé l'utilisation réelle des salles d'opération à l'un de ses sites et l'a comparée à l'utilisation prévue des salles et à la capacité de ses salles d'opération durant les jours de semaine de l'exercice 2006-2007. Comme le montre la Figure 6, il y avait une assez bonne concordance entre l'utilisation réelle des salles d'opération et l'utilisation prévue, mais l'utilisation réelle par rapport à la capacité des salles d'opération révèle qu'une certaine capacité était inutilisée. Une capacité inutilisée peut s'expliquer par diverses raisons, notamment un manque de financement, une pénurie de personnel, un manque de lits et le calendrier des vacances.

Nous avons été informés que le Ministère prévoyait ajouter d'autres mesures de rendement

Figure 6 : Utilisation réelle des salles d'opération d'un hôpital en pourcentage de l'utilisation prévue et de la capacité, 2006-2007

Source des données : Un des hôpitaux vérifiés

	Utilisation réelle des salles d'opération en pourcentage de :	
Heures de la journée	l'utilisation prévue[1]	la disponibilité totale[2]
8 h–11 h 59	85	77
12 h–14 h 59	83	75
15 h–16 h 59	100	48
17 h–19 h 59	82	14

1. L'« utilisation prévue » est fondée sur le nombre d'heures pour lesquelles du personnel est affecté aux salles d'opération, du lundi au vendredi.
2. La « disponibilité totale » est fondée sur le nombre d'heures maximal durant lesquelles les salles d'opération pourraient être disponibles si toutes les salles d'opération de l'hôpital étaient utilisées du lundi au vendredi.

au Programme, bien que, au moment de notre vérification, il n'avait pas encore fini de les élaborer. Selon le Ministère, les objectifs en matière de rendement seront établis en fonction des données portant sur l'ensemble de l'Ontario, une fois que tous les hôpitaux participants auront commencé à exécuter le Programme. Des résultats devraient être produits pour chacun des hôpitaux participants et résumés selon chaque Réseau local d'intégration des services de santé ainsi qu'à l'échelle provinciale. En outre, le Ministère a indiqué qu'il s'attendait à ce que, une fois le Programme entièrement mis en œuvre, les réseaux locaux d'intégration des services de santé examinent les résultats du Programme afin de déterminer si des gains d'efficience peuvent être réalisés au niveau régional.

RECOMMANDATION 8

Pour déterminer si les ressources chirurgicales sont utilisées de façon efficiente et efficace, les hôpitaux devraient se servir des renseignements fournis par le nouveau Programme d'objectifs en matière d'efficience des soins chirurgicaux afin de surveiller les mesures de rendement clé et de les comparer à des objectifs en matière de

rendement (une fois ceux-ci établis par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée) ainsi qu'à des points de repère internes et au rendement d'hôpitaux comparables.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES HÔPITAUX

Tous les hôpitaux sont d'accord avec cette recommandation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'accord avec cette recommandation et poursuivra la mise en œuvre du Programme d'objectifs en matière d'efficience des soins chirurgicaux.

Goulots d'étranglement en matière de soins chirurgicaux

Selon le Comité d'experts, des goulots d'étranglement nuisant à la bonne marche du processus chirurgical peuvent survenir pour diverses raisons, dont un manque de lits disponibles pour les patients ayant subi une intervention chirurgicale et une pénurie de personnel tel que des anesthésistes. Ces goulots d'étranglement peuvent entraîner le retard ou l'annulation de chirurgies.

Disponibilité de lits

Selon l'information obtenue dans deux des hôpitaux que nous avons visités, des goulots d'étranglement en matière de soins chirurgicaux se produisaient. Plus particulièrement, nous avons été informés qu'il arrivait que ces deux hôpitaux retardent ou annulent des chirurgies non urgentes pour des raisons telles que le besoin de traiter des cas urgents et le manque de lits pour les patients qui viennent d'être opérés. Dans certains cas, des patients devaient demeurer dans la salle de réveil jusqu'à ce que des lits se libèrent dans l'hôpital, ce qui obligeait d'autres patients à attendre dans la salle d'opération qu'une place devienne disponible dans la salle de réveil et, par conséquent, retardait la chirurgie suivante. Au lieu d'annuler des chirurgies, un de ces hôpitaux a gardé ses salles de réveil ouvertes toute la nuit à 37 reprises en 2006, pour y recevoir 98 patients.

Selon le personnel de ces deux hôpitaux, le manque de lits s'explique principalement par le fait que des patients ne nécessitant plus de soins hospitaliers devaient rester à l'hôpital jusqu'à ce qu'ils aient accès à un autre type d'hébergement, tel qu'un foyer de soins de longue durée. Au moment de notre vérification, ces deux hôpitaux comptaient 148 patients dont l'état ne nécessitait plus de soins hospitaliers; ces patients occupaient dans chacun de ces hôpitaux environ 13 % des lits, qui autrement auraient été mis à la disposition de patients ayant subi une chirurgie. Nous avons également constaté qu'en novembre 2006, un des hôpitaux comptait plus de 100 patients en attente d'un autre type d'hébergement et occupant 23 % des lits. En outre, cet hôpital a entrepris la construction d'un nouvel établissement en 2001, qui devrait contenir 12 % moins de lits que l'établissement actuel. La disponibilité de lits pourrait donc continuer de représenter un problème lorsque le nouvel hôpital ouvrira ses portes (en 2010 selon la prévision actuelle).

RECOMMANDATION 9

Pour aider à faire en sorte que les patients reçoivent les soins requis et restreindre le nombre d'annulations de chirurgies non urgentes, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, avec le concours des hôpitaux et des réseaux locaux d'intégration des services de santé, devrait élaborer et mettre en œuvre des stratégies visant à réduire le nombre de patients qui occupent des lits d'hôpitaux alors qu'ils ne nécessitent plus de soins hospitaliers.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES HÔPITAUX

Tous les hôpitaux sont d'accord avec cette recommandation. Un hôpital a indiqué que des chirurgies sont annulées lorsqu'une personne en attente d'une place dans un autre type d'hébergement (tel qu'un foyer de soins de longue durée) occupe un lit dont l'hôpital avait prévu qu'il serait disponible. En outre, le fait de transférer ces personnes vers le type d'hébergement approprié permettrait aux hôpitaux de réaffecter les fonds connexes aux services chirurgicaux et à d'autres secteurs où ils sont requis. Un autre hôpital a souligné que la question des patients qui restent à l'hôpital alors qu'ils sont en attente d'un autre type d'hébergement doit être prise en charge par le Ministère et des réseaux locaux d'intégration des services de santé, car elle concerne de nombreux intervenants, dont les hôpitaux, les foyers de soins de longue durée, les centres d'accès aux soins communautaires, ainsi que les patients et leur famille.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a travaillé avec les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) et leurs partenaires en soins de santé à un certain nombre d'initiatives visant à régler cette question et à améliorer le déplacement des patients au moyen d'un accès accru à d'autres services :

- Le 16 février 2007, le gouvernement a annoncé un financement ponctuel de 13,7 millions de dollars échelonné sur 2 ans afin de réduire les pressions qui s'exercent sur les hôpitaux à l'aide, par exemple, des mesures suivantes :
  - augmentation des services de soins à domicile et des services communautaires de soins;
  - affectation d'employés additionnels des centres d'accès aux soins communautaires aux hôpitaux afin d'accélérer l'accès aux services communautaires;
  - financement de lits de transition temporaires dans certaines collectivités.
- L'Initiative ontarienne d'amélioration de la performance du système de santé du Ministère constitue un projet d'amélioration de la qualité visant à améliorer le déplacement des patients de diverses façons, notamment en augmentant la capacité et en améliorant la planification des congés. Le projet de 18 mois a débuté en juillet 2007, et 32 hôpitaux, les RLISS et les centres d'accès aux soins communautaires y participent.
- Le 27 octobre 2006, le Ministère a annoncé une solution à plus long terme – 1 750 nouveaux lits de soins de longue durée et 662 lits de remplacement devraient avoir été aménagés en 2010.

Disponibilité des anesthésistes

Tous les hôpitaux que nous avons visités étaient préoccupés dans une certaine mesure, à tout le moins, par le fait d'avoir à assurer la présence d'anesthésistes aux fins de chirurgie. Or, en se fondant sur une étude publiée en 2002 par le *Journal canadien d'anesthésie*, le Comité d'experts a évalué qu'il manquait de 80 à 100 anesthésistes en Ontario.

En mars 2007, pour aider à remédier à cette pénurie d'anesthésistes, le Ministère a annoncé la création d'équipes de soins d'anesthésie devant être mises à l'essai dans neuf sites médicaux. Ces équipes sont composées d'un anesthésiste supervisant des assistants en anesthésie et des infirmières praticiennes qui assurent la prestation de services tels que la sédation consciente et l'administration de gaz d'anesthésie et de médicaments. Un des

hôpitaux que nous avons visités prévoyait utiliser des équipes de soins d'anesthésie pour la chirurgie de la cataracte. Selon le Comité d'experts, d'autres hôpitaux avaient eu recours à de telles équipes, ce qui avait permis de doubler le débit de patients devant subir une chirurgie de la cataracte dans certains de ces hôpitaux, sans toutefois compromettre la sécurité des patients. Cependant, le Comité d'experts a également constaté que le budget global des hôpitaux n'incite pas les établissements et les fournisseurs à élaborer des processus efficients en vue de maximiser le débit de patients, car, bien que les anesthésistes soient rémunérés par l'entremise de l'Assurance-santé de l'Ontario, le coût des autres membres de l'équipe est payé par l'hôpital. En conséquence, il est moins onéreux pour l'hôpital d'avoir recours à un plus grand nombre d'anesthésistes que d'utiliser des équipes de soins d'anesthésie.

Dans un des hôpitaux que nous avons visités, lorsqu'il manquait d'anesthésistes pour les salles d'opération, certaines chirurgies de la cataracte à faible risque étaient effectuées en l'absence d'un anesthésiste. Nous avons constaté qu'au moins un autre hôpital ontarien avait aussi réalisé des chirurgies de la cataracte à faible risque en l'absence d'un anesthésiste. En outre, une étude effectuée au Manitoba et publiée en avril 2007 par le *Journal canadien d'ophtalmologie* a indiqué que l'anesthésie topique avec sédation par voie orale sans la présence d'un anesthésiste était non seulement sûre, mais qu'elle permettait aussi une utilisation efficiente des ressources, dans la mesure où on pouvait affecter les ressources médicales limitées à d'autres secteurs où elles étaient davantage requises. Les lignes directrices en matière de chirurgie de la cataracte du Royal College of Ophthalmologists du Royaume-Uni précisent les circonstances dans lesquelles la présence d'un anesthésiste n'est pas requise. Nous n'avons pu trouver de lignes directrices canadiennes similaires, mais nous avons constaté que l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, dans ses paramètres de pratique clinique et normes d'établissement en matière d'ophtalmologie à l'intention des établissements autonomes, mentionnait le recours à un médecin non spécialisé en anesthésie au lieu d'un anesthésiste afin d'assister l'ophtalmologiste en ce qui concerne l'anesthésie locale et la sédation.

RECOMMANDATION 10

Pour favoriser la meilleure utilisation possible des services d'anesthésie tout en faisant en sorte que les patients devant être anesthésiés le soient de façon sûre et efficace :

- le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait analyser les résultats des projets pilotes concernant les équipes de soins d'anesthésie et, si la situation le justifie, encourager l'application de ce concept à d'autres hôpitaux de l'Ontario, tout en revoyant les mécanismes de financement actuels pour s'assurer qu'ils appuient cette initiative;
- les hôpitaux, avec le concours de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, doivent déterminer dans quelles circonstances la présence d'un anesthésiste est requise dans les cas de chirurgie de la cataracte.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES HÔPITAUX

Les hôpitaux sont d'accord en général avec cette recommandation, et un hôpital a mentionné qu'il participait au projet pilote concernant les équipes de soins d'anesthésie. Un autre hôpital a indiqué que le Ministère devait financer des stages d'étudiants pour former notamment des inhalothérapeutes et du personnel infirmier spécialisé en anesthésie, ainsi que des infirmières premières assistantes en chirurgie.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est encouragé par cette recommandation, et il poursuivra l'évaluation du Programme des équipes en soins d'anesthésie.

INSTRUMENTS CHIRURGICAUX

Les hôpitaux doivent veiller à ce que les instruments appropriés soient disponibles pour chaque chirurgie et à ce qu'ils soient nettoyés et stérilisés comme il se doit avant d'être utilisés. À ce sujet, le Comité d'experts a cerné un certain nombre de pratiques exemplaires pour les hôpitaux associés aux instruments chirurgicaux, notamment :

- s'assurer qu'il y a suffisamment d'instruments chirurgicaux en fonction de l'horaire d'utilisation des salles d'opération;
- utiliser des systèmes de gestion des instruments pour faciliter le suivi des instruments, ce qui comprend leur nettoyage et leur stérilisation;
- dans la mesure du possible, normaliser les instruments utilisés en fonction de l'intervention pratiquée, pour éviter que chaque chirurgien utilise des instruments différents.

Pour faire en sorte que les chirurgiens disposent des instruments dont ils ont besoin lors de chacune des interventions, les hôpitaux que nous avons visités notaient le nombre et le type d'instruments requis pour une intervention donnée ou par un chirurgien particulier effectuant une opération. Le personnel hospitalier utilisait ces listes pour préparer les plateaux d'instruments stérilisés. Le nombre d'instruments par plateau variait selon le type de chirurgie, certains nécessitant plus de 100 instruments; pour certaines chirurgies, il fallait plus d'un plateau. Étant donné le grand nombre de types d'instruments chirurgicaux, deux des hôpitaux que nous avons visités employaient un système permettant au personnel de voir une image de chaque instrument requis, pour aider à faire en sorte que les plateaux soient correctement préparés.

Selon le Comité d'experts, des chirurgies peuvent être annulées lorsque les hôpitaux ont trop peu d'instruments chirurgicaux et qu'ils n'ont pas assez de temps entre deux chirurgies pour nettoyer et stériliser les instruments. Nous avons constaté que, dans tous les hôpitaux que nous avons visités, le personnel était préoccupé par le manque d'instruments, compte tenu plus particulièrement de la hausse du nombre de chirurgies effectuées en raison de la Stratégie. Afin d'atténuer les problèmes liés au manque d'instruments, dans tous les hôpitaux, du personnel était chargé d'examiner la liste des chirurgies prévues et de modifier l'horaire, au besoin, pour prévenir la pénurie d'instruments. Cependant, tous les hôpitaux ont indiqué qu'ils utilisaient également une méthode de stérilisation accélérée, appelée « stérilisation rapide », lorsqu'il n'y avait pas assez de temps pour effectuer la stérilisation et le nettoyage ordinaires des instruments avant de les utiliser pour une autre chirurgie.

Les guides de prévention des infections de Santé Canada, le document *Best Practices for Cleaning, Disinfecting and Sterilization in All Health Care Settings*, publié en avril 2006 par le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI) du Ministère et le guide américain de prévention des infections dans les sites chirurgicaux indiquent tous que la stérilisation rapide « n'est pas recommandée » et ne devrait être utilisée qu'en cas d'urgence (par exemple, lorsqu'un instrument requis est échappé sur le sol durant une intervention). Selon les pratiques de stérilisation recommandées dans un cadre de pratique périopératoire de l'Association of Perioperative Registered Nurses des États-Unis, en vigueur depuis le 1er janvier 2006, la stérilisation rapide devrait être utilisée le moins possible, car elle pourrait entraîner un risque accru d'infection pour les patients, étant donné que le personnel se voit alors dans l'obligation d'éliminer une ou plusieurs étapes du processus de nettoyage et de

stérilisation. Parallèlement, selon le CCPMI, la stérilisation peut ne pas être efficace si l'on ne respecte pas tous les paramètres essentiels de la procédure. Le document *Pratiques normalisées recommandées pour la stérilisation d'urgence (stérilisation rapide)* de l'Association canadienne de normalisation mentionne qu'étant donné qu'il est difficile de maintenir l'état stérile d'un instrument stérilisé par cette méthode lorsqu'il est transporté jusqu'au lieu d'utilisation et qu'il y a utilisation de l'instrument sans qu'on sache si le cycle de stérilisation a été efficace, l'utilisation de la stérilisation rapide n'est pas recommandée si on dispose de suffisamment de temps pour procéder à une stérilisation ordinaire. Le guide américain et le CCPMI précisent également qu'un manque d'instruments ne constitue pas un motif acceptable d'utilisation de cette méthode.

Dans ses pratiques exemplaires, le CCPMI recommande de tenir un registre des instruments ayant été stérilisés au moyen de la méthode de stérilisation rapide, dans lequel sont indiqués le nom du chirurgien qui a utilisé un tel instrument par la suite ainsi que le nom du patient sur lequel il a été utilisé. Un des hôpitaux que nous avons visités ne tenait pas de registre des instruments ayant été stérilisés au moyen de la méthode de stérilisation rapide, mais avait mis sur pied un groupe de travail, au début de 2007, chargé d'examiner les recommandations du CCPMI, y compris celles portant sur la stérilisation rapide. Les deux autres hôpitaux tenaient des registres. Dans l'un de ces hôpitaux, bien que le registre indiquait la liste des instruments ayant fait l'objet d'une stérilisation rapide, il ne contenait ni le nom du chirurgien qui avait utilisé un tel instrument ni celui du patient sur lequel il avait été utilisé. Toutefois, lorsqu'un instrument ayant fait l'objet d'une stérilisation rapide était utilisé, l'information était consignée dans le dossier du patient. L'autre hôpital conservait tous les renseignements requis et indiquait la raison pour laquelle des instruments avaient été stérilisés au moyen de la méthode de stérilisation rapide.

Nous avons constaté qu'un hôpital avait périodiquement examiné son utilisation de la stérilisation rapide; il a indiqué qu'il avait apporté des changements pour réduire le risque associé au nettoyage et au transport des instruments et qu'il avait également acheté des instruments additionnels. Nous avons examiné le registre de cet hôpital, qui couvrait une période de sept mois, car les raisons justifiant la stérilisation rapide d'instruments y étaient consignées. Il est ressorti de notre examen que près de 73 % des cas de stérilisation rapide survenaient en raison d'un manque d'instruments chirurgicaux. Un autre hôpital que nous avons visité utilisait la stérilisation rapide assez rarement – moins de huit fois par mois –, mais n'avait pas examiné les raisons justifiant le recours à cette méthode. Le troisième hôpital ne procédait pas à un examen périodique de la fréquence d'utilisation de la stérilisation rapide des instruments ou des raisons justifiant celle-ci de manière à pouvoir prendre des mesures correctives, au besoin.

Aucun des hôpitaux que nous avons visités ne disposait d'un système de gestion des instruments (par exemple, un système utilisant des codes à barres ou la technologie du balayage) pour connaître l'emplacement des instruments selon leur état – par exemple, en attente de nettoyage, stérilisés et prêts à l'emploi, en cours d'utilisation ou en réparation. Par conséquent, les hôpitaux n'avaient qu'une idée générale du nombre d'instruments chirurgicaux dont ils disposaient et ne connaissaient pas le nombre d'instruments prêts à être utilisés aux fins de chirurgie un jour donné. En outre, un rapport produit par les experts-conseils engagés par l'un des hôpitaux indiquait que cet hôpital n'avait aucun système permettant de s'assurer que tous les instruments étaient envoyés au nettoyage après une chirurgie. Par conséquent, beaucoup d'instruments ont été perdus (par exemple, jetés accidentellement). Nous avons toutefois constaté que tous les hôpitaux que nous avons visités avaient mis en place des procédures pour veiller à ce qu'aucun instrument médical ne soit laissé dans un patient.

RECOMMANDATION 11

Pour mieux faire en sorte qu'on dispose d'instruments chirurgicaux propres et stérilisés lorsqu'ils sont requis aux fins de chirurgies, les hôpitaux devraient :

- à la lumière du guide sur les pratiques exemplaires du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI), réexaminer la pratique consistant à utiliser la méthode de la stérilisation rapide dans des situations non urgentes;
- lorsque la méthode de la stérilisation rapide est utilisée, veiller à ce que soit tenu un registre des instruments stérilisés rapidement où sont inscrits le nom du chirurgien qui utilise un tel instrument par la suite et celui du patient sur lequel il a été utilisé, conformément aux recommandations du CCPMI;
- examiner les coûts et les avantages de la mise en œuvre d'un système de gestion des instruments permettant de connaître l'emplacement des instruments et leur état.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES HÔPITAUX

Tous les hôpitaux sont d'accord avec cette recommandation. Un hôpital a insisté sur le fait que toutes les procédures appropriées sont respectées en vue d'une utilisation sécuritaire de la stérilisation rapide, ce qui comprend le nettoyage des instruments avant la stérilisation et leur transport après la stérilisation dans des contenants scellés. Cet hôpital a également indiqué que la diminution du recours à la stérilisation rapide nécessiterait qu'une quantité considérable de fonds pour les dépenses en immobilisations soient affectés tous les ans à l'achat d'instruments. L'hôpital a en outre mentionné que, depuis la fin de la vérification, il avait réduit de 16 % son utilisation de la stérilisation rapide, et avait entrepris la mise en œuvre d'un plan visant l'achat des instruments requis ainsi que l'apport de changements à ses pratiques qui devraient entraîner une réduction totale de 70 % de l'utilisation de la stérilisation rapide. De plus, l'hôpital dispose maintenant d'un système électronique de suivi concernant la stérilisation rapide permettant de connaître, notamment, les volumes de stérilisation rapide, la raison justifiant le recours à la stérilisation rapide, ainsi que le nom du médecin et celui du patient. Un autre hôpital a mentionné que les hôpitaux ont besoin de précisions en ce qui concerne les situations où la stérilisation rapide est acceptable; il a suggéré qu'un taux cible maximal d'utilisation de la stérilisation rapide soit établi pour les hôpitaux, et que les hôpitaux dépassant ce taux déterminent des façons de réduire leur besoin de recourir à cette méthode de stérilisation.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie la recommandation du vérificateur général et convient que les hôpitaux doivent effectuer un suivi des instruments ayant fait l'objet d'une stérilisation rapide, et il mentionne que les recommandations du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI) constituent des pratiques exemplaires. Le Ministère a distribué le document *Best Practices for Cleaning, Disinfecting and Sterilization in All Health Care Settings* du CCPMI à tous les hôpitaux et à toutes les associations connexes, ainsi qu'aux ordres professionnels concernés. À l'heure actuelle, le Ministère collabore avec les professionnels en prévention des infections de chacun des hôpitaux de la province et les réseaux locaux d'intégration des services de santé afin d'aider les hôpitaux et les autres organismes de soins de santé à mettre en

œuvre ces pratiques exemplaires dans tous les domaines du nettoyage, de la désinfection et de la stérilisation.

Conformément à ce qui est indiqué dans le rapport du vérificateur général, le Ministère convient qu'il peut être nécessaire de recourir à la stérilisation rapide en cas d'urgence et qu'une limite concernant l'utilisation de cette méthode devrait être établie à la suite de consultations avec des experts.

Chapitre 3
Section
3.10

Foyers de soins de longue durée : Gestion des médicaments

Contexte

En Ontario, les foyers de soins de longue durée offrent des soins, des services et un logement aux personnes qui ne peuvent pas vivre en autonomie et qui ont besoin de soins infirmiers 24 heures sur 24 et de supervision dans un environnement sûr. Il existe plus de 600 établissements de la sorte en Ontario, qui s'occupent de quelque 75 000 résidents dont la plupart sont âgés de 65 ans ou plus. Tous les établissements entrent dans l'une des quatre catégories suivantes : foyers de soins infirmiers à but lucratif, foyers de soins infirmiers sans but lucratif, foyers de bienfaisance et foyers municipaux pour les personnes âgées, comme l'illustre la Figure 1.

En vertu de la *Loi de 1994 sur les soins de longue durée*, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) subventionne le séjour dans un foyer de soins de longue durée des résidents qui répondent aux critères d'admissibilité. Depuis le 1er avril 2007, les 14 réseaux locaux d'intégration des services de santé de l'Ontario ont aussi commencé à participer à la planification et au financement des activités des foyers de soins de longue durée. Durant l'exercice 2006-2007, les fonds versés à ces établissements pour les résidents admissibles s'élevaient à 2,8 milliards de dollars.

Figure 1 : Foyers de soins de longue durée de l'Ontario, par type (décembre 2006)

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type	Nombre d'établissements	Nombre de lits
Foyers de soins infirmiers (à but lucratif)	352	39 862
Foyers de soins infirmiers (sans but lucratif)	100	11 664
Foyers de bienfaisance (sans but lucratif)	59	6 982
Foyers municipaux (sans but lucratif)	103	16 620
Total	**614**	**75 128**

Comme le montant versé par le Ministère ne couvre qu'une partie des coûts totaux, les résidents des foyers de soins de longue durée disposant de ressources suffisantes ont aussi payé entre 1 500 $ et 2 100 $ par mois pour être logés, selon qu'ils occupent une chambre de base, semi-privée ou privée. Les résidents versent aussi une quote-part à la pharmacie avec laquelle le foyer fait affaire pour les coûts de leurs médicaments (généralement 2 $ par ordonnance), et ils doivent payer la totalité des coûts pour la plupart des médicaments qui ne sont pas couverts par un programme du Ministère.

Les foyers de soins de longue durée reçoivent l'agrément ou l'approbation du Ministère en vertu

de trois lois distinctes : la *Loi sur les maisons de soins infirmiers*, la *Loi sur les établissements de bienfaisance* et la *Loi sur les foyers pour personnes âgées et les maisons de repos*. Les dispositions de ces trois lois diffèrent, mais les mêmes politiques ministérielles (énoncées dans le *Manuel du programme des établissements de soins de longue durée*) s'appliquent à tous les foyers de soins de longue durée.

Au titre de ces trois lois, le Ministère a la responsabilité d'établir des normes en matière de soins et d'inspecter les foyers, ce qui comprend les enquêtes sur les plaintes et des inspections annuelles sans préavis afin de surveiller la conformité à la législation, à la réglementation, aux normes et aux critères établis, ainsi qu'aux ententes de services. Les inspections visent à garantir la protection des droits des résidents, la sécurité de ces derniers, la qualité des soins qu'ils reçoivent et leur qualité de vie. S'il y a lieu, le Ministère a recours à son pouvoir de contrainte pour obliger les établissements à se conformer aux exigences. Toutefois, les médecins, les pharmacies sous contrat et le personnel infirmier qui travaillent dans les foyers de soins sont tenus, en vertu de leurs obligations professionnelles, d'assurer la gestion des médicaments, comme l'indique la Figure 2.

La *Loi sur les maisons de soins infirmiers*, la *Loi sur les établissements de bienfaisance*, la *Loi sur les foyers pour personnes âgées et les maisons de repos* et la *Loi de 1994 sur les soins de longue durée* étaient en vigueur au moment de notre vérification, mais elles seront toutes remplacées par le projet de loi 140, *Loi de 2007 sur les foyers de soins de longue durée*, qui a reçu la sanction royale en juin 2007. La nouvelle loi vise à uniformiser le fonctionnement des foyers de soins de longue durée.

Durant l'exercice 2006-2007, le Ministère a versé aux pharmacies, dans le cadre de son Programme de médicaments de l'Ontario, quelque 333 millions de dollars pour plus de 19 millions d'ordonnances de médicaments et pour les frais d'exécution d'ordonnance connexes à l'intention des résidents de foyers de soins de longue durée. De ce montant, 203 millions ont été consacrés à l'achat de médicaments (2 700 $ par résident, en moyenne), et 130 millions aux frais d'exécution d'ordonnance (environ 1 700 $ par résident). En outre, le Service d'approvisionnement médico-pharmaceutique du gouvernement de l'Ontario, qui relève aussi du Ministère, a distribué sans frais aux foyers de soins de longue durée certains médicaments, notamment de l'acétaminophène (nom générique de Tylenol). En 2006-2007, le coût de ces médicaments s'élevait à environ 3,4 millions de dollars.

Un certain nombre de lois, règlements et directives ministérielles régissent la gestion des

Figure 2 : Gestion des médicaments – Responsabilités professionnelles

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Médecin : Prescription de médicaments à l'intention des résidents des foyers de soins de longue durée et examen du programme de soins des résidents – y compris les médicaments – selon ses connaissances et ses compétences en médecine et l'état de santé du résident. Les médecins relèvent d'un organisme de réglementation, l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario.

Pharmacien : Délivrance des médicaments aux résidents des foyers de soins de longue durée selon les prescriptions d'un médecin ou d'un autre professionnel de la santé autorisé, et selon ses connaissances du résident et des médicaments prescrits, conformément aux lois provinciales et fédérales en vigueur ainsi qu'aux normes de pratique établies par l'organisme de réglementation du secteur, l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario.

Infirmière/infirmier : Mise en application de sa connaissance du résident et des médicaments pour évaluer les résidents, administrer des médicaments, évaluer les réactions des résidents aux médicaments et planifier et consigner le processus d'administration des médicaments, conformément à la norme d'exercice portant sur l'administration des médicaments de l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario. Le personnel infirmier sert d'intermédiaire entre le médecin et le pharmacien en ce qui concerne l'administration des médicaments à chaque résident, et collabore avec l'équipe chargée des soins de santé du foyer de soins de longue durée pour garantir la mise en œuvre de processus sûrs de gestion des médicaments.

médicaments destinés aux résidents des foyers de soins de longue durée. Compte tenu de l'importance d'une gestion appropriée des médicaments dans ces établissements, notre vérification est axée sur ces pratiques.

Objectif et portée de la vérification

Il s'agit de la première vérification de l'optimisation des ressources effectuée dans le secteur des foyers de soins de longue durée depuis l'élargissement, en 2005, du mandat du Bureau du vérificateur général de l'Ontario. Cet élargissement du mandat nous permet de mener des vérifications de l'optimisation des ressources dans les institutions du secteur parapublic, y compris les hôpitaux et les foyers de soins de longue durée. Les vérifications du secteur parapublic ont été amorcées durant l'exercice 2005-2006.

L'objectif de notre vérification était de déterminer si les médicaments administrés aux résidents des foyers de soins de longue durée étaient gérés d'une manière efficiente et sûre et faisaient l'objet d'un contrôle approprié, conformément aux lois en vigueur et aux politiques et procédures établies (il importe de souligner que la gestion des médicaments touche aussi les médecins et les pharmaciens, en plus des établissements de soins). Nous avons aussi mené des travaux à l'échelle du réseau sur les médicaments administrés aux résidents des foyers de soins de longue durée. Cependant, comme les médicaments sont prescrits par des médecins, nous n'avons pas tenté d'évaluer la pertinence des médicaments prescrits aux résidents des foyers de soins que nous avons visités.

Nos travaux de vérification ont été menés principalement auprès de trois foyers de soins de longue durée de tailles et de types différents, offrant des services à des collectivités diversifiées : Hamilton Continuing Care, un foyer de soins à but lucratif de 64 lits; Leisureworld St. George, un foyer de soins à but lucratif de 238 lits situé à Toronto; et Providence Manor, un foyer de bienfaisance de 243 lits situé à Kingston. Les travaux de vérification effectués excluaient les foyers municipaux de soins de longue durée, puisque la *Loi sur le vérificateur général* ne s'applique pas aux subventions consenties à des administrations municipales (sauf qu'elle permet au vérificateur général d'examiner les livres comptables de la municipalité pour déterminer si la subvention a été dépensée aux fins prévues).

Dans le cadre de notre vérification, nous avons examiné les politiques et procédures administratives et les dossiers pertinents, et rencontré le personnel compétent des foyers de soins de longue durée et du Ministère. Nous avons obtenu auprès du Programme de médicaments de l'Ontario du Ministère des données sur les médicaments administrés aux résidents de tous les foyers de soins de longue durée, que nous avons ensuite analysées. Nous avons rencontré des représentants de deux associations, l'*Ontario Long-Term Care Association* et l'*Ontario Association of Non-Profit Homes and Services for Seniors*, qui à elles deux représentent la majorité des foyers de soins de longue durée de l'Ontario. De plus, nous avons rencontré des représentants d'autres organismes, notamment l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario, ainsi que des employés d'un foyer municipal pour nous familiariser avec les enjeux relatifs à la gestion des médicaments dans les foyers de soins de longue durée. Nous avons aussi examiné les rapports d'inspection et les autres documents produits par le Ministère concernant la gestion des médicaments dans les établissements visités, et nous avons pris connaissance de documents de référence pertinents, notamment les publications de l'Institut de recherche en services de santé et de l'Institut pour l'utilisation sécuritaire des médicaments du Canada, ainsi que des documents publiés par d'autres instances. Par ailleurs, nous avons retenu

les services de deux experts-conseils indépendants ayant une connaissance approfondie de la gestion des médicaments dans les foyers de soins de longue durée.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les contrôles par sondages et autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances. Les critères employés pour tirer des conclusions sur l'objectif de notre vérification ont été examinés et approuvés par la haute direction des foyers de soins de longue durée.

Nous n'avons pas compté sur l'équipe du service de vérification interne du Ministère pour réduire l'étendue de nos travaux, car aucune vérification n'a été effectuée récemment sur la gestion des médicaments dans les foyers de soins de longue durée. Aucun des établissements que nous avons visités ne disposait d'une fonction de vérification interne, bien que dans certains cas, la pharmacie de l'établissement ait mis en œuvre certaines procédures de conformité, que nous avons examinées et sur lesquelles nous nous sommes fiés au besoin. De plus, le personnel de deux des trois établissements devait respecter certaines procédures – que nous avons examinées – pour s'assurer que les médicaments sont gérés comme il se doit.

Résumé

Les trois foyers de soins de longue durée visités avaient instauré des procédures pour garantir l'obtention des médicaments prescrits par un médecin et leur administration aux résidents d'une manière sûre et en temps opportun. Nous avons toutefois observé que les pratiques d'administration des médicaments pourraient être améliorées de différentes manières – par exemple, en s'assurant d'obtenir le consentement du résident ou d'un mandataire spécial pour l'administration de nouveaux médicaments, en surveillant de plus près les résidents à risque élevé afin de déceler toute réaction indésirable à un médicament, en consignant ces activités de surveillance et en s'assurant que les médicaments périmés sont identifiés et éliminés comme il se doit. De plus, il conviendrait d'intensifier les initiatives de promotion des mesures de sécurité pour l'entreposage et la manipulation des médicaments, particulièrement ceux qui sont susceptibles d'être détournés. Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Deux des trois foyers visités ne disposaient généralement d'aucun document confirmant qu'ils avaient obtenu le consentement éclairé nécessaire pour administrer un nouveau médicament à un résident. Les documents conservés par le troisième foyer indiquaient généralement qu'un consentement avait été demandé, mais ne précisaient pas l'identité de la personne ayant donné son consentement.
- L'Institut pour l'utilisation sécuritaire des médicaments du Canada souligne qu'il importe de recenser et d'examiner les erreurs de médication pour empêcher qu'elles se reproduisent. Il n'existe cependant pas de définition normalisée de ce qui constitue une erreur de médication dans un foyer de soins de longue durée. De plus, notre examen de divers documents nous a permis de constater que dans tous les établissements visités, des erreurs de médication commises n'ont pas été signalées. En fait, deux des trois établissements étaient très peu efficaces pour s'assurer que toutes les erreurs de médication étaient signalées. En 2006, un établissement n'a déclaré que 12 erreurs et l'autre seulement 26, alors que le troisième, qui prenait la question plus au sérieux, a déclaré beaucoup plus d'erreurs.

- D'après les conclusions d'experts internationaux, certains médicaments sont souvent plus néfastes que bénéfiques pour les adultes ayant atteint un certain âge, bien qu'il puisse arriver qu'un professionnel de la santé d'expérience estime que ces médicaments constituent tout de même la meilleure solution possible. Nous avons constaté qu'en 2006, on a prescrit et administré à plus de 5 700 résidents âgés de 65 ans ou plus logeant dans des foyers de soins de longue durée partout en Ontario au moins un des huit médicaments à risque élevé qui faisaient partie de notre échantillon. En outre, ces médicaments ont été administrés à au moins 20 % des résidents de 30 foyers ontariens. Un antibiotique a aussi été administré à 675 résidents en 2006, en dépit de l'existence d'études indiquant que ce médicament ne devrait être utilisé que rarement ou jamais chez les personnes âgées, parce qu'il est généralement inefficace et peut provoquer des effets secondaires indésirables. Le cinquième des résidents qui ont reçu cet antibiotique vivaient dans 12 établissements seulement. Bien que nous reconnaissions qu'il existe des cas où il est nécessaire d'administrer de tels médicaments, le degré élevé d'utilisation de ces médicaments dans certains établissements mérite, à notre avis, un suivi de la part du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario.
- Dans les trois foyers visités, entre 23 % et 28 % des résidents âgés d'au moins 65 ans prenaient régulièrement 12 médicaments ou plus. Bien que nous reconnaissions que les résidents de foyers de soins doivent prendre différents médicaments parce qu'ils sont atteints d'un certain nombre de problèmes de santé, des études ont montré que le risque de réaction indésirable à un médicament augmente avec le nombre de médicaments que prend une personne. Même si les établissements ont souligné que tous les résidents faisaient l'objet d'une surveillance, aucun n'avait établi de politiques ou de procédures particulières pour surveiller de plus près les personnes prenant autant de médicaments.
- En 2006, 18 000 alertes de niveau 1 ont été générées automatiquement par les systèmes informatiques des pharmacies pour signaler une combinaison de médicaments clairement contre-indiquée qui ne devrait pas être délivrée ni administrée. Ces alertes sont mises à jour tous les mois dans le système du Programme de médicaments de l'Ontario du Ministère, en fonction des résultats de recherches fournis par un organisme tiers spécialisé dans la gestion des médicaments. Nous avons constaté que 91 % de ces alertes étaient ignorées par le pharmacien et que les médicaments étaient tout de même délivrés aux résidents de 421 foyers de soins de longue durée. Même s'il est possible que les pharmaciens aient communiqué avec le médecin traitant pour discuter des interactions médicamenteuses, nous croyons que l'exercice d'une surveillance et d'un suivi par le Ministère, en collaboration avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, pourrait être nécessaire compte tenu de la proportion élevée d'alertes ignorées.
- Aucun des établissements visités n'effectuait de rapprochement périodique entre les médicaments contrôlés administrés aux résidents, les registres des médicaments reçus de la pharmacie et les médicaments en stock. Un exercice de rapprochement sur un échantillon de médicaments nous a permis de découvrir des irrégularités dans tous les établissements.
- Aucun processus n'était en place pour s'assurer que les médicaments périmés sont repérés et retirés des stocks de la pharmacie. Nous avons constaté que presque 30 % des

médicaments de la réserve d'urgence d'un des foyers étaient périmés – la date de péremption d'un des médicaments était dépassée depuis 10 mois. Dans un autre foyer, certains médicaments commandés en gros étaient périmés depuis plus d'un an.

- Aucun des établissements ne faisait un suivi périodique de la quantité de médicaments gratuits reçus du Service d'approvisionnement médico-pharmaceutique du gouvernement de l'Ontario qui devenaient périmés avant d'avoir été utilisés; si un tel suivi était effectué, la gestion des stocks serait simplifiée et on réduirait le gaspillage.
- Deux des foyers ne mettaient pas systématiquement en œuvre des pratiques respectueuses de l'environnement pour se débarrasser des médicaments. Par exemple, nous avons été informés que certains narcotiques injectables non utilisés étaient simplement jetés aux égouts, et que les pilules gâtées étaient mises à la poubelle.

Nous avons envoyé ce rapport aux trois foyers de soins de longue durée que nous avons visités dans le cadre de notre vérification, ainsi qu'au ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en les invitant à nous faire part de leurs commentaires. Nous avons reçu une réponse de chacun des trois foyers de soins de longue durée, ainsi que du Ministère. Pour faire preuve de concision et éviter les répétitions, nous avons résumé ci-dessous la réponse globale reçue des foyers de soins de longue durée, ainsi que la réponse globale du Ministère. Le détail des réponses des établissements et du Ministère à des recommandations spécifiques, le cas échéant, est présenté à la suite de chaque recommandation.

RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE GLOBALE DES FOYERS DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Dans l'ensemble, les foyers de soins de longue durée souscrivaient à nos recommandations et ont fourni des réponses détaillées à des recommandations spécifiques.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Certaines des recommandations formulées à l'intention du Ministère relèvent de la pratique professionnelle des médecins, des pharmaciens ou des infirmières et infirmiers. L'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario et l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario ont la responsabilité de définir des normes de pratique et de mettre en place un mécanisme de réglementation pour leurs membres. Chacun de ces ordres a établi des processus pour évaluer la qualité de la pratique afin d'améliorer les soins aux patients. Ces normes professionnelles s'ajoutent aux exigences prévues par la loi.

Le Ministère, en consultation avec nos partenaires, y compris les foyers de soins de longue durée et les associations qui les représentent, les ordres professionnels et les réseaux locaux d'intégration des services de santé, a élaboré et mis en œuvre certaines initiatives pour améliorer les soins et aider les foyers de soins de longue durée à exercer un suivi et à rendre des comptes; ces initiatives sont décrites plus en détail dans les réponses du Ministère aux recommandations spécifiques.

Les observations du vérificateur général à propos de la dérogation aux alertes et des médicaments qui pourraient être contre-indiqués pour des personnes âgées touchent les pratiques d'ordonnance des médecins. Comme nous n'avons pas discuté de ces questions avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario et que nous

n'avons pas de renseignements précis concernant les personnes âgées à qui ces médicaments ont été prescrits, il est difficile d'évaluer le risque, s'il en est, que courent ces résidents. Le Ministère s'est cependant engagé à collaborer avec l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario, l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario et l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, ainsi qu'avec les foyers de soins de longue durée, pour prévenir les situations qui pourraient nuire à la santé des résidents, en tenant compte des responsabilités de chaque partenaire.

Constatations détaillées de la vérification

FOURNITURE DE MÉDICAMENTS

Les résidents des foyers de soins de longue durée sont généralement atteints de problèmes de santé exigeant un traitement médicamenteux prescrit par un médecin. Les foyers concluent des ententes avec des pharmacies pour obtenir les médicaments d'ordonnance dont leurs résidents ont besoin. De plus, ils peuvent commander sans frais certains médicaments en vente libre auprès du Service d'approvisionnement médico-pharmaceutique du gouvernement de l'Ontario (le Service). En février 2007, le Service a commencé à offrir la livraison gratuite de ces médicaments directement aux pharmacies ayant un contrat avec un foyer de soins de longue durée, à la demande de ceux-ci, de sorte que la pharmacie puisse reconditionner les médicaments à l'intention de chaque résident. Comme le processus était nouveau au moment de notre vérification, aucun des foyers visités ne faisait livrer ces médicaments directement à la pharmacie avec laquelle il faisait affaire; ce service est donc exclu de la portée de notre vérification.

Les pharmacies peuvent fournir en une seule fois des médicaments en quantités suffisantes pour combler les besoins des résidents pendant plusieurs mois. Dans les établissements visités, toutefois, les pharmacies exécutaient la plupart des ordonnances en fournissant suffisamment de médicaments pour une semaine et renouvelaient le tout chaque semaine. La provision d'une semaine était généralement « conditionnée sous bande », c'est-à-dire que les médicaments à prendre ensemble sont emballés dans des sachets sur lesquels sont inscrits l'heure et la date de la prise. Les sachets sont attachés dans l'ordre où leur contenu doit être administré. Cette façon de faire permet d'atténuer le risque qu'un résident prenne le mauvais médicament ou une dose erronée, ainsi que de réduire le temps que le personnel infirmier doit consacrer au tri et à l'administration des médicaments.

Il peut y avoir un écart entre les quantités fournies par la pharmacie pour un résident particulier et ce qui est effectivement administré au résident pour toutes sortes de raisons, notamment à cause d'une modification du programme de traitement du résident.

Surveillance des foyers par les pharmacies

Les foyers de soins de longue durée s'entendent par contrat avec des pharmacies pour faire exécuter les ordonnances et obtenir les autres médicaments prescrits par des médecins pour leurs résidents, ainsi que pour obtenir des conseils sur différentes questions, comme les risques d'interactions médicamenteuses. Le *Manuel du programme des établissements de soins de longue durée* du Ministère précise que l'établissement et la pharmacie doivent conclure un contrat par écrit, où sont définies les attentes en matière de gestion de la qualité à propos, par exemple, de l'entreposage des médicaments, des mécanismes de prescription et de distribution, de l'examen des profils des résidents avant l'exécution des ordonnances et de la communication avec le

médecin en cas de doute. Le contrat doit aussi renfermer des dispositions concernant l'examen interdisciplinaire, la consignation des ordonnances des résidents, la formation du personnel et l'élimination des médicaments. Selon le Ministère, les foyers de soins de longue durée doivent bénéficier de services de pharmacie 24 heures sur 24, sept jours sur sept.

Nous avons constaté que les établissements visités avaient conclu avec des pharmacies des ententes conformes aux exigences du Ministère et décrivant en termes généraux la responsabilité de la pharmacie en matière de surveillance des risques d'interactions médicamenteuses. De plus, tous les établissements s'attendaient à ce que le pharmacien prenne des mesures pour s'assurer que l'établissement se conforme aux principales politiques relatives aux médicaments, notamment en ce qui a trait à la consignation des processus liés à la gestion et à l'entreposage de médicaments. Toutefois, aucune des ententes avec les pharmacies ne précisait les types de mesures à adopter ni la fréquence de leur exécution, bien que l'entente conclue par un des foyers précise que la pharmacie devait effectuer régulièrement une vérification de l'établissement, à des intervalles à déterminer. En conséquence, nous avons observé des écarts considérables en ce qui concerne le nombre de problèmes de non-conformité communiqués aux établissements par les pharmacies; l'un des établissements n'a reçu aucun rapport écrit à ce sujet en 2006, alors qu'un autre en a reçu un pour presque chaque mois de l'année.

Consentement au traitement

En vertu de la *Loi sur les maisons de soins infirmiers* et de la *Loi sur les établissements de bienfaisance*, les résidents des foyers de soins de longue durée ont le droit d'accepter ou de refuser qu'on leur administre des médicaments, en conformité avec la loi. En vertu de la *Loi de 1996 sur le consentement aux soins de santé*, le consentement n'est pas requis dans certaines situations, notamment en cas d'urgence; la loi stipule aussi que pour que le consentement soit valide, la personne doit généralement comprendre les avantages que procure le médicament, les risques qu'il comporte (y compris les effets secondaires) ainsi que les solutions de rechange possibles. Une personne qui, de l'avis d'un médecin ou d'un autre professionnel de la santé, n'a pas les capacités mentales requises pour prendre une décision éclairée concernant les médicaments dont elle a besoin ne peut pas, du point de vue de la loi, donner son consentement. Beaucoup de résidents des foyers de soins de longue durée ne sont pas aptes à prendre eux-mêmes des décisions parce qu'ils sont atteints de maladies chroniques comme la maladie d'Alzheimer. Dans une telle situation, il faut communiquer avec le mandataire spécial désigné en vertu de la loi, généralement un membre de la famille ou, dans certains cas, le tuteur et curateur public, qui donnera ou non son consentement. Comme il peut être difficile de joindre le mandataire spécial, il importe que les établissements mettent en place un processus efficient et rapide pour l'obtention du consentement, afin d'éviter de retarder inutilement l'administration du traitement.

Dans les établissements visités, nous avons été informés que peu de résidents sont jugés aptes à prendre eux-mêmes des décisions à propos de leur médication. Toutefois, aucun des établissements n'avait de politique écrite sur la façon d'obtenir et de consigner le consentement du mandataire spécial, bien que le personnel des trois foyers ait souligné que le consentement devait être inscrit dans le dossier du résident. Un établissement a précisé qu'il était en train d'élaborer une politique sur la façon d'obtenir et de consigner plus efficacement le consentement pour l'administration des nouveaux médicaments psychotropes, qui comportent souvent un risque plus élevé d'effets indésirables.

Nous avons aussi été informés qu'en règle générale, le médecin ou un membre du personnel du foyer essayait de communiquer avec le mandataire spécial lorsqu'un nouveau médicament devait être

administré à un résident. Dans de nombreux cas, toutefois, les foyers soulignent qu'aucun consentement n'est obtenu parce qu'il n'est pas possible de joindre le mandataire spécial et que souvent, il faut se contenter de laisser un message. L'examen des dossiers d'un échantillon de résidents ayant récemment commencé à prendre un nouveau médicament nous a permis de constater que deux des foyers n'avaient généralement aucun document pour étayer le consentement, ni de la part du résident (s'il est apte), ni de la part du mandataire spécial. Par ailleurs, rien n'indiquait qu'il s'agissait de cas urgents. Dans le troisième établissement, certains dossiers renfermaient des documents indiquant qu'on avait communiqué avec le mandataire spécial pour discuter du nouveau médicament, mais le nom de la personne consultée n'était pas inscrit. En outre, aucun des trois établissements n'effectuait de vérifications périodiques pour s'assurer que le consentement figurait au dossier du patient lorsque la situation l'exige.

Directives médicales et ordres permanents

La majorité des médicaments sont administrés sous ordonnance d'un médecin, qui doit normalement tenir compte des antécédents du résident et de son état de santé actuel. L'un des foyers visités exigeait qu'un médecin approuve tous les médicaments administrés aux résidents. Les deux autres avaient établi des exigences similaires pour la majorité des médicaments, mais utilisaient aussi une liste de médicaments préapprouvés, appelée « directives médicales » dans un établissement et « ordres permanents » dans l'autre, et sur laquelle figuraient entre cinq et huit médicaments courants en vente libre, comme l'acétaminophène (nom générique de Tylenol) et le dimenhydrinate (nom générique de Gravol). Les médicaments figurant sur cette liste pouvaient être administrés dans certaines circonstances (par exemple lorsqu'un résident éprouvait de la douleur ou des nausées), à la discrétion du personnel infirmier. La norme de pratique de l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario en matière de médication énonce les grandes lignes des règles que le personnel infirmier devrait suivre pour administrer ces médicaments. Les infirmières et infirmiers doivent notamment, particulièrement s'il faut déterminer s'il est nécessaire ou non d'administrer un médicament, tenir compte des effets secondaires potentiels. Ainsi, le dimenhydrinate provoque souvent un état confus et des chutes chez les personnes âgées, notamment chez celles qui sont atteintes de démence.

Le Ministère exige que les établissements mettent en place des politiques concernant les ordres permanents, mais ne donne pas d'autres directives ni de normes minimales à ce sujet; l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario n'a pas non plus établi d'exigences spécifiques en ce qui a trait aux directives médicales dans les foyers de soins de longue durée. Bien que la politique de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario concernant les directives médicales s'applique dans différents contextes, elle précise qu'une directive médicale doit être signée par le médecin et comprendre un certain nombre de renseignements, notamment une liste détaillée des troubles cliniques que le patient doit afficher et des circonstances dans lesquelles la directive peut être mise en œuvre, ainsi qu'une liste complète des contre-indications à la mise en application de la directive. Nous avons constaté que les normes de pratique à l'intention des pharmaciens offrant des services aux résidents des foyers de soins de longue durée (*Standards Of Practice For Pharmacists Providing Services To Long-Term Care Residents*) de l'Ordre des pharmaciens de la Saskatchewan et le manuel d'interprétation des prestataires de services de pharmacie aux établissements résidentiels et foyers de soins (*Interpretation Manual for Providers of Pharmacy Services to Residential Care Facilities and Homes*) de l'Ordre des pharmaciens de la Colombie-Britannique précisent que les ordres permanents doivent être personnalisés pour

chaque résident et signés par le médecin. En outre, les normes en vigueur en Colombie-Britannique exigent que les médicaments figurant dans l'ordre permanent d'un résident fassent l'objet d'un examen annuel par le médecin afin de s'assurer qu'ils conviennent toujours.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, deux des foyers visités utilisaient des directives médicales ou des ordres permanents; toutefois, les médecins pouvaient exempter un résident des directives médicales ou des ordres permanents si, par exemple, le résident était allergique à un médicament. Dans l'un des foyers, la politique stipulait que l'ordre permanent de chaque résident devait être préparé par le médecin à l'arrivée du résident dans l'établissement. Par la suite, le médecin devait cocher une case ou apposer ses initiales en regard d'une mention « ordonnances médicales courantes signées » sur la formule d'examen trimestriel des médicaments et traitements administrés au résident. Nous avons été informés que le dossier de presque tous les résidents contenait la même liste de médicaments approuvés et qu'il arrivait rarement qu'un résident ne soit pas autorisé à recevoir tous les médicaments figurant dans les ordres permanents. Dans l'autre établissement, tous les résidents pouvaient recevoir tous les médicaments figurant dans la liste de la directive médicale approuvée annuellement par la direction des soins infirmiers de l'établissement. Le médecin cochait aussi une case pour confirmer l'approbation de l'« administration des médicaments de la directive médicale au besoin » sur la formule d'examen trimestriel du dossier de tous les résidents.

Nous avons constaté que les normes en vigueur en Saskatchewan précisent qu'aucun médicament figurant dans un ordre permanent ne peut être administré sur une période de plus de 48 heures sans l'approbation d'un médecin, parce que les symptômes durant plus de 48 heures peuvent indiquer d'autres problèmes de santé exigeant une évaluation par un médecin. Toutefois, les deux établissements qui utilisaient des ordres permanents autorisaient l'administration d'un antidouleur (acétaminophène) pendant une période maximale de 72 heures avant de consulter un médecin. Un des établissements a précisé qu'une période de 72 heures a été fixée en raison des fins de semaine. À la lumière des effets secondaires potentiels liés à l'utilisation de médicaments en vente libre et des lignes directrices plus détaillées établies dans certaines autres provinces à ce sujet, nous sommes d'avis que les lignes directrices décrites dans la politique du Ministère sur les ordres permanents ne sont peut-être pas suffisamment détaillées.

Erreurs de médication

Identification et consignation des erreurs de médication

L'Institut pour l'utilisation sécuritaire des médicaments du Canada souligne qu'il importe d'identifier et de signaler toutes les erreurs de médication pour s'assurer que les résidents n'en souffrent pas et que des mesures sont prises pour éviter qu'elles ne se reproduisent. En outre, le *Manuel du programme des établissements de soins de longue durée* du Ministère (le Manuel) stipule qu'une fois les erreurs de médication signalées, des mesures de suivi spécifiques doivent être prises. Les outils du Ministère pour la surveillance de l'examen de la conformité des foyers de soins de longue durée définissent une erreur de médication comme toute erreur dans l'administration d'un médicament exigeant une intervention médicale, ainsi que toute erreur commise de manière systématique. Comme le Manuel ne décrit pas davantage ces erreurs, la définition de ce qui constitue une erreur peut varier d'un établissement à l'autre. Le Manuel précise toutefois que toutes les erreurs de médication doivent être signalées rapidement à la direction des soins infirmiers de l'établissement, au médecin traitant et au pharmacien, selon les politiques et procédures fixées par l'établissement. L'efficacité de

telles politiques dépend d'une définition claire de ce qui constitue une erreur de médication, afin que le personnel puisse reconnaître et signaler ces erreurs. Le Manuel stipule aussi qu'une erreur de médication entraînant une réaction indésirable exigeant l'hospitalisation doit être signalée au Ministère dans les dix jours ouvrables suivants, dans le cadre des exigences de déclaration des situations inhabituelles. En 2006, 54 erreurs de la sorte ont été déclarées par les foyers de soins de longue durée de la province; les établissements visités n'avaient déclaré aucune erreur de ce type.

Nous avons constaté que la politique d'un des établissements n'était pas aussi complète que l'exigeait le Manuel. Par exemple, la politique exigeait seulement le signalement des erreurs de médication qui nécessitaient l'hospitalisation du résident, ou encore les médicaments manquants ou détournés.

Un des foyers visités n'avait pas défini ce qui devait être considéré comme une erreur de médication, alors que les deux autres définissaient une erreur de médication comme étant « tout incident relatif à l'administration des médicaments par le personnel infirmier ou à la délivrance par la pharmacie ». Comme beaucoup de politiques et procédures relatives à la gestion des médicaments n'étaient pas consignées par écrit, le personnel ne savait pas toujours comment déterminer ce qui constituait une erreur de médication à signaler. Dans l'un des établissements, par exemple, le pharmacien a signalé que des doses d'un médicament pour soulager les nausées après un traitement de chimiothérapie n'avaient peut-être pas été administrées, mais n'a pas considéré cet oubli comme une erreur de médication.

Tous les établissements visités exigeaient que le personnel utilise des formulaires spécifiques pour consigner les erreurs de médication. Ces formulaires faisaient généralement la distinction entre les erreurs qui s'étaient produites au foyer, comme celles que pourrait commettre le personnel infirmier, et celles qui s'étaient produites à la pharmacie. Un des établissements utilisait un formulaire utile où figurait une liste de 16 catégories d'erreurs de médication et d'administration, y compris les erreurs du personnel infirmier, comme l'administration du mauvais médicament ou une erreur dans le dosage, et les erreurs de la pharmacie, comme une erreur d'étiquetage des médicaments ou l'inclusion du mauvais médicament au moment du conditionnement.

Un examen des formulaires de déclaration des erreurs de médication utilisés dans les foyers visités nous a permis de constater que tous les établissements avaient déclaré certaines erreurs de médication en 2006. L'un des foyers semblait prendre la question plus au sérieux et avait repéré plus de 150 erreurs durant l'année. Les deux autres établissements ont toutefois recensé respectivement seulement 12 et 26 erreurs, toutes sauf trois étant survenues durant les deux premiers mois de l'année dans l'un des établissements. Nous avons examiné d'autres documents indiquant que les erreurs de médication n'étaient probablement pas toutes signalées dans les deux établissements qui ont déclaré respectivement 12 et 26 erreurs.

Nos observations montrent qu'aucun des trois foyers visités n'analysait les erreurs en fonction de l'unité ou du personnel infirmier. Une telle analyse aiderait à cerner les tendances éventuelles et préviendrait la répétition d'erreurs similaires.

Erreurs de médication dans les registres d'administration des médicaments

Dans les deux foyers visités qui définissaient ce qui constitue une erreur de médication, l'une des erreurs consistait en l'omission de signer le registre d'administration des médicaments d'un résident une fois les médicaments donnés. Ce registre dresse la liste de tous les médicaments dont le résident a besoin, ainsi que l'heure à laquelle il doit les prendre. Si le registre n'est pas signé, les autres personnes qui le consultent ne peuvent pas savoir si

les médicaments ont été administrés et pourraient donner une deuxième dose au résident.

La politique établie par l'un des établissements précisait que la meilleure façon de s'assurer que ces erreurs sont décelées en temps opportun et d'en faire le suivi était d'examiner tous les jours les registres d'administration des médicaments des résidents. Cet établissement nous a informés que, depuis avril 2006, l'infirmière ou l'infirmier de garde durant le quart de nuit devait examiner les registres d'administration des médicaments de la journée et recenser tous les cas de non-conformité de sorte qu'un suivi puisse être effectué rapidement. Nous avons obtenu les rapports d'examen préparés par le personnel infirmier de nuit pendant une période de deux mois en 2007, les registres de 2006 ayant été détruits à la fin de l'année; nous avons pu observer que les registres d'administration des médicaments n'avaient pas été vérifiés tous les jours, comme l'exigeait la politique de l'établissement. Un autre établissement avait examiné les registres d'administration des médicaments à l'occasion mais pas tous les jours durant huit mois en 2006. Le troisième établissement n'avait pas examiné les registres d'administration des médicaments pour s'assurer qu'ils étaient signés.

Les deux établissements qui avaient vérifié si les registres d'administration des médicaments étaient signés ont recensé beaucoup de cas où il n'était pas indiqué si les médicaments avaient été administrés comme il se doit. Toutefois, aucun des deux établissements n'a fait le suivi du nombre de cas où les registres n'étaient pas signés afin de cerner les tendances éventuelles, ce qui pourrait contribuer à sensibiliser le personnel infirmier et à réduire les omissions ultérieures. L'absence de signature était parfois remarquée des jours ou des semaines plus tard, ce qui empêche la prise de mesures correctrices en temps opportun. Nous avons aussi constaté que les procédures de suivi mises en œuvre dans ces établissements étaient parfois d'une efficacité douteuse. Dans certains cas, par exemple, les foyers communiquaient avec le personnel infirmier une ou deux semaines après le quart de travail visé pour lui demander de signer le registre d'administration des médicaments afin d'indiquer que le résident avait reçu ses médicaments.

Les examens réalisés par les foyers et les pharmaciens, ainsi que notre propre examen, révélaient dans les trois établissements visités des cas où les registres d'administration des médicaments n'étaient pas remplis comme il se doit. Toutefois, un seul des établissements considérait certains de ces cas comme des erreurs de médication.

RECOMMANDATION 1

Pour promouvoir l'administration sûre et efficiente des médicaments aux résidents, les foyers de soins de longue durée devraient :

- établir avec les pharmacies des contrats précisant le type et la fréquence des mesures que la pharmacie doit prendre, ainsi que les méthodes de reddition de comptes à employer en ce qui concerne l'évaluation de la conformité de l'établissement aux politiques relatives aux médicaments;
- s'assurer d'obtenir en temps opportun le consentement du résident, s'il est apte à le faire, ou du mandataire spécial du résident avant d'administrer un nouveau médicament, et veiller à consigner les détails relatifs au consentement.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait examiner sa politique sur les ordres permanents (qui se rapportent généralement aux médicaments en vente libre) pour déterminer s'il est nécessaire de formuler des lignes directrices plus détaillées.

Par ailleurs, pour favoriser la santé des résidents, les foyers de soins de longue durée devraient, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, établir une définition uniformisée de ce qui constitue une erreur de médication. Les foyers devraient

aussi s'assurer que les erreurs de médication sont systématiquement repérées, consignées et examinées de sorte que les mesures qui s'imposent puissent être prises en temps opportun afin d'éviter que les mêmes erreurs ne se reproduisent.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES FOYERS DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Dans l'ensemble, les foyers souscrivaient à cette recommandation. Un établissement a souligné qu'il était en faveur de l'inclusion, dans son contrat avec la pharmacie, de dispositions uniformisées concernant les exigences en matière de procédures et de rapports écrits pour l'évaluation de la conformité de l'établissement aux politiques relatives aux médicaments, et a précisé qu'il entendait intégrer ces éléments dans son contrat avec la pharmacie. Un autre établissement a déclaré qu'il s'efforcerait d'inclure ces éléments dans son contrat avec une pharmacie.

En ce qui a trait au consentement à recevoir des médicaments, un des foyers a souligné que les processus d'obtention d'un consentement éclairé ne doivent pas retarder indûment l'administration d'un traitement aux résidents et a précisé que l'obtention et la consignation du consentement d'un mandataire spécial est une responsabilité que partagent le médecin, le personnel infirmier et le pharmacien, et qu'il s'agit souvent d'une démarche compliquée. L'établissement a aussi précisé qu'il travaillait de concert avec son comité de pharmacologie et de thérapeutique en vue d'approuver un mécanisme de déclaration attestant qu'un consentement éclairé a été demandé et obtenu d'une manière efficiente et en temps opportun. Un autre établissement a précisé qu'il s'attendait à ce que ce soit le médecin ou, en son absence, l'infirmière ou l'infirmier, qui demande le consentement mais qu'il n'était pas toujours facile d'obtenir le consentement du mandataire spécial. Cet établissement revoit à l'heure actuelle ses pratiques concernant l'obtention du consentement et prévoit mettre en œuvre ses nouvelles pratiques d'ici la fin de 2007. Le troisième établissement a en outre précisé qu'il était en train de mettre en place un processus pour s'assurer qu'un consentement était obtenu en temps opportun pour l'administration de nouveaux médicaments.

Deux établissements ont souligné l'importance d'établir une définition normalisée de ce qui constitue une erreur de médication, applicable à l'échelle du système de santé. Un des établissements a souligné que, jusqu'à ce qu'une telle définition soit adoptée, il collaborerait avec la pharmacie avec laquelle il a conclu un contrat pour éclaircir sa définition d'erreur de médication. Bien que cet établissement estime que sa politique de suivi et d'analyse des erreurs de médication était satisfaisante, il entend donner une formation plus approfondie au personnel pour renforcer le processus et fera le suivi du rendement. Un autre établissement a déclaré qu'il mettait en œuvre un système pour faciliter la déclaration, le suivi et l'analyse des erreurs de médication en temps opportun et de manière précise. Comme le système choisi est utilisé ailleurs au Canada, l'établissement s'attendait à ce qu'il procure des occasions d'analyse comparative.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie la première partie de la recommandation et collaborera avec les foyers de soins de longue durée et d'autres partenaires, notamment les réseaux locaux d'intégration des services de santé, afin de cerner les possibilités d'aider les foyers de soins de longue durée à donner suite à la recommandation.

En ce qui a trait aux ordres à commande, le Ministère souligne que leur utilisation relève

de la pratique professionnelle et n'est pas de son ressort. Toutefois, des discussions seront entreprises auprès des ordres professionnels et des intervenants du secteur des foyers de soins de longue durée afin de s'assurer que les aînés sont bien servis.

Quant à la définition de ce qui constitue une erreur de médication, bien que les normes de pratique de l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario et de l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario renferment de telles définitions, le Ministère constate qu'elles ne sont pas uniformisées et qu'elles pourraient contribuer à la confusion entourant la déclaration des erreurs de médication dans les foyers de soins de longue durée. Pour résoudre ce problème, le Ministère a mis au point un système de déclaration en ligne qui permettra aux foyers de soins de longue durée de satisfaire de manière plus soutenue aux exigences de déclaration des situations inhabituelles, y compris certains types d'erreurs de médication, et qui améliorera sa capacité à gérer les risques. Au fil du temps, ce système pourra être utilisé pour fournir d'autres éclaircissements et lignes directrices aux foyers de soins de longue durée sur ce qui constitue une erreur de médication, afin de garantir une déclaration cohérente et exacte. Le déploiement de ce système à l'échelle provinciale est prévu pour la fin de 2007.

RÉACTIONS AUX MÉDICAMENTS

Surveillance des réactions des résidents

Selon des recherches menées par différentes administrations, dont le Canada et l'Australie, les personnes âgées sont plus vulnérables aux effets indésirables des médicaments que les adultes plus jeunes. Ces réactions comprennent la sécheresse oculaire, la somnolence, les hallucinations et peuvent même entraîner la mort. Le *Manuel du programme des établissements de soins de longue durée* du Ministère (le Manuel) exige que chaque établissement ait des politiques et procédures écrites concernant les réactions indésirables aux médicaments, incluant un mécanisme de signalement immédiat des réactions à la direction des soins infirmiers de l'établissement, au médecin et au pharmacien. Les politiques visent à aider le personnel à repérer et à consigner les réactions indésirables graves, ainsi que toutes les mesures prises pour éviter que cette réaction se reproduise.

Dans les trois établissements visités, les pharmacies sous contrat devaient recenser les éventuelles réactions indésirables et interactions médicamenteuses avant d'exécuter une ordonnance. Nous avons été informés que les systèmes informatiques des pharmacies contenaient le profil de médication de tous les résidents, dans lequel figure la liste de tous les médicaments prescrits. Le profil de médication précisait aussi les problèmes de santé – par exemple, le diabète – dont le pharmacien doit être informé. Lorsqu'un nouveau médicament est prescrit et entré dans le profil du résident, les effets indésirables potentiels sont automatiquement recensés; le pharmacien peut alors communiquer avec le médecin pour discuter de la situation. Celui-ci peut changer le médicament ou déterminer que les avantages l'emportent sur les risques, auquel cas le foyer est informé des réactions indésirables possibles; cette information peut être versée au dossier du résident. Les foyers ne disposent toutefois pas d'un accès direct aux alertes concernant les effets indésirables des médicaments générées par le système informatique de la pharmacie.

Nous avons constaté qu'en vertu des normes professionnelles de l'Ordre des infirmières et infirmiers de l'Ontario, qui s'appliquent au personnel infirmier travaillant dans les foyers de soins de longue durée, les infirmières et infirmiers doivent disposer d'information à jour concernant les médicaments, y compris les contre-indications et les réactions indésirables

possibles, et évaluer et consigner les médicaments administrés et les résultats qui en découlent. Ces résultats peuvent comprendre les avantages, les effets secondaires et les signes d'interactions médicamenteuses. Il importe de consigner les résultats pour s'assurer que le médecin dispose des données les plus complètes possible lorsqu'il prend des décisions concernant la prescription de nouveaux médicaments, la modification des doses des médicaments déjà prescrits ou l'arrêt d'un médicament.

Les établissements visités nous ont informés qu'il était rare que les résidents subissent des réactions indésirables graves. De plus, ils précisent que même les réactions moins graves qui se produisent sont consignées dans les dossiers des résidents. Deux des établissements avaient adopté une politique concernant les réactions indésirables graves, y compris celles qui sont liées aux médicaments nouveaux sur le marché, et décrivant comment ces réactions doivent être consignées dans les dossiers des résidents. Les politiques écrites de l'autre établissement ne donnaient pas d'autre directive que celle de respecter les exigences de déclaration du Ministère concernant les réactions indésirables aux médicaments.

Aucun des établissements visités n'avait établi de politique générale pour la surveillance et la consignation des réactions des résidents à un nouveau médicament ou à une modification de la prescription. Nous avons toutefois été informés qu'un suivi est effectué quotidiennement auprès des résidents et que tout changement de l'état de santé est consigné. Nous avons aussi été informés que les observations issues de ce suivi pouvaient être consignées dans cinq rapports distincts produits par l'établissement, notamment dans les notes d'évolution portées aux dossiers des résidents par le personnel infirmier et dans les rapports portant sur plusieurs résidents que le personnel infirmier prépare à l'intention du personnel du quart de travail suivant.

L'examen des dossiers d'un échantillon de résidents et d'autres documents dans les établissements visités nous a permis de constater que, souvent, il n'existe aucun document à l'appui du suivi des réactions indésirables possibles lorsqu'un nouveau médicament est administré ou que la dose est modifiée. Dans un cas, on avait prescrit à un résident un nouveau médicament psychotrope présentant un risque élevé d'effets secondaires, et pourtant nous n'avons trouvé aucun document prouvant que les réactions possibles liées au médicament avaient fait l'objet d'une surveillance dans la semaine qui suivait l'administration du nouveau médicament. Santé Canada souligne sur le site Web de son Programme canadien de surveillance des effets indésirables des médicaments, dont le rôle est de recueillir et d'évaluer les déclarations de réactions indésirables, que celles-ci ne sont pas suffisamment signalées.

Médicaments présentant un risque élevé

Catégories de médicaments présentant un risque élevé

Bien qu'il arrive que l'administration de médicaments présentant un risque élevé constitue la meilleure solution, les experts internationaux ont recensé certains médicaments qui sont généralement plus nocifs que bénéfiques pour les personnes âgées. Les critères de Beers, qui sont réputés selon le Ministère, constituent une méthode reconnue d'analyse de ce type de médicaments. En outre, l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario souligne dans un bulletin publié en décembre 2006 que les critères de Beers sont en train de devenir les critères les plus couramment utilisés pour désigner les médicaments susceptibles d'accroître les risques d'effets indésirables des médicaments chez les patients âgés. Ces critères ont été mis au point en 1991 par 12 experts des États-Unis, sous la direction du Dr Mark H. Beers. Révisés en 1997 et 2002, ces critères comprennent environ 50 médicaments ou

catégories de médicaments qui présentent potentiellement un risque élevé pour les personnes âgées de 65 ans ou plus. La plupart de ces médicaments sont des psychotropes, des relaxants musculaires et des médicaments gastrointestinaux, et bon nombre ne sont pas autorisés au Canada. En 2006, le *National Committee on Quality Assurance* (le Comité national), organisme privé sans but lucratif du domaine médical siégeant à Washington, D.C., a rassemblé un groupe de concertation formé d'experts en pharmacologie et en gériatrie. Ce comité a entrepris de dresser la liste des médicaments qu'on devrait *toujours* éviter d'administrer à une personne âgée selon les critères de Beers de 2002. Les travaux ont permis de recenser 42 médicaments présentant un risque particulièrement élevé et qui conviennent rarement aux personnes âgées ou devraient toujours être évités. Bon nombre de ces médicaments ne sont pas autorisés au Canada. Même si le Ministère ne surveille pas dans quelle mesure ces médicaments sont administrés aux résidents des foyers de soins de longue durée, le réseau de santé du Ministère est le seul système qui fait le suivi des données relatives à l'administration de la plupart des médicaments dans les foyers de soins de longue durée dans l'ensemble de la province.

À notre demande, le Ministère a préparé un rapport à partir des données du système du réseau de santé provenant du Programme de médicaments de l'Ontario (pour en savoir davantage sur le système et le programme, voir la Section 3.05, portant sur l'Activité des programmes de médicaments). Ce rapport portait sur les personnes âgées de 65 ans ou plus à qui on avait administré au moins un des huit médicaments à risque élevé d'un échantillon tiré des critères de Beers autorisés au Canada, et qui vivaient dans un foyer de soins de longue durée au 1er janvier 2006 et ont vécu uniquement dans ce foyer en 2006. Bien que plus de 5 700 résidents d'un foyer de soins de longue durée aient reçu au moins un des médicaments de l'échantillon, le rapport indique que 30 foyers de soins de l'Ontario ont administré ces médicaments à 20 % ou plus de leurs résidents. Les trois établissements visités ne faisaient pas partie de ces 30 foyers.

Grâce à un autre rapport préparé à notre intention par le Ministère à partir de données provenant du Programme de médicaments de l'Ontario, nous avons constaté qu'en 2006, les résidents des foyers de soins de longue durée de l'Ontario n'avaient généralement reçu aucun des médicaments de l'échantillon des produits autorisés au Canada et désignés par le Comité national comme convenant rarement aux personnes âgées ou devant toujours être évités. Nous avons toutefois observé qu'environ 675 résidents de foyers de soins de longue durée ont reçu un antibiotique qui, de l'avis du Comité national, devrait n'être utilisé que rarement ou toujours être évité chez les personnes âgées parce qu'il est généralement inefficace et est associé à des effets indésirables. Bien qu'il s'agisse d'une petite partie du nombre total de résidents des foyers de soins de longue durée, nous avons aussi constaté que 20 % de ces personnes vivaient dans seulement 12 établissements, dont l'un de ceux que nous avons visités.

Un rapport publié en avril 2007 dans la revue *Archives of Internal Medicine*, périodique bimensuel de l'*American Medical Association*, faisait une analyse comparative de l'utilisation de médicaments antipsychotiques dans 485 foyers de soins de longue durée en Ontario. Les résultats montrent qu'environ le tiers des résidents recevaient un antipsychotique prescrit par un médecin et que les personnes résidant dans les foyers affichant les taux d'ordonnance les plus élevés étaient trois fois plus susceptibles de recevoir un antipsychotique que celles qui vivaient dans les foyers affichant les taux les moins élevés, quelles que soient les indications cliniques des résidents.

Médicaments psychotropes

Les médicaments psychotropes sont prescrits pour traiter certains troubles mentaux ou problèmes graves de comportement, par exemple une agitation extrême. Cette catégorie de médicaments est celle qui présente les plus hauts taux de réactions indésirables. Il n'existait aucune loi ou exigence du Ministère concernant l'utilisation des psychotropes au moment de notre vérification; toutefois, le projet de loi 140, lorsqu'il sera adopté, permettra l'établissement d'un règlement à ce sujet.

En reconnaissance du fait que les médicaments psychotropes peuvent entraîner des effets secondaires et une détérioration de la santé physique et des facultés cognitives, le Ministère recueillait chaque année des données sur les taux d'utilisation de certains de ces médicaments dans les foyers de soins de longue durée de la province. Le Ministère a cependant cessé cette collecte de données en 2001 en raison de doutes quant à l'exactitude des données.

La démence est l'un des troubles les plus couramment traités par des psychotropes; il ne s'agit pas d'une maladie spécifique, mais plutôt d'un terme décrivant un ensemble de symptômes attribuables à différents troubles du cerveau. Au Canada, une personne de 65 ans ou plus sur 13 est atteinte de démence.

Lorsque les avantages que présente un médicament sont plus importants que les risques qu'il comporte, il peut convenir à certaines personnes atteintes de démence. Toutefois, un article publié dans le *Journal of the American Medical Association* en 2005 conclut que la plupart des pharmacothérapies, notamment lorsqu'il s'agit de médicaments psychotropes, ne sont généralement pas efficaces pour atténuer des symptômes de la démence comme l'agitation et le délire. Bien que l'on ait constaté l'efficacité modérée d'un groupe de psychotropes, les avantages étaient contrebalancés par un risque élevé d'accident vasculaire cérébral. L'article précisait que le traitement de première intention des patients atteints de démence devrait être axé sur les interventions ne nécessitant aucun médicament. En outre, le document canadien intitulé *National Guidelines for Seniors' Mental Health,* qui décrit une approche fondée sur les faits pour l'évaluation et le traitement des problèmes de santé mentale dans les foyers de soins de longue durée, indique que les interventions psychologiques et sociales devraient normalement être employées de préférence à la pharmacothérapie.

Comme les médicaments psychotropes présentent un risque supérieur d'effets indésirables, le Ministère a lancé en 1999 la Stratégie ontarienne visant la maladie d'Alzheimer et les démences connexes (la Stratégie) dans le but de mettre en place des ressources en consultation psychogériatrique pour faciliter le diagnostic chez les personnes âgées à risque, y compris les personnes qui font preuve d'un comportement agressif. La Stratégie vise aussi à définir des façons de résoudre les problèmes de comportement sans d'abord recourir à la médication. Toutefois, si des médicaments sont jugés nécessaires, la Stratégie comprend un formulaire de surveillance de la médication où sont précisés les effets indésirables potentiels des médicaments, ainsi qu'un formulaire de surveillance semi-horaire des comportements. Ces formulaires peuvent être utilisés lorsqu'un nouveau psychotrope est prescrit ou que le dosage d'un médicament est modifié, afin de faciliter l'évaluation des effets du médicament. Tous les établissements visités connaissaient dans une certaine mesure la Stratégie ou un programme similaire mis en œuvre par le Réseau universitaire de santé, et tous ont déclaré qu'ils recommandaient régulièrement des résidents pour l'un de ces programmes.

Deux des établissements ont précisé qu'ils utilisaient des formulaires de surveillance de la médication lorsqu'un nouveau psychotrope était administré à un résident ou que la dose était modifiée. L'un de ces établissements se servait des formulaires de la Stratégie. Toutefois, nous

n'avons constaté aucune preuve que les formulaires étaient effectivement utilisés lorsqu'un nouveau médicament était administré ou que la dose était modifiée pour les psychotropes de l'échantillon examiné. L'autre établissement avait élaboré ses propres formulaires de surveillance de la médication en réponse à une recommandation formulée par le Ministère à la suite d'une inspection de conformité et a précisé que ces formulaires étaient utilisés depuis septembre 2006 pour les psychotropes ou analgésiques nouvellement administrés ou dont la dose a été modifiée. L'examen de l'utilisation de ces formulaires nous a permis de constater que les documents décrivant les réactions du résident à un nouveau psychotrope ou analgésique ou à une dose modifiée étaient seulement partiellement remplis. De plus, aucun des cas examinés n'avait fait l'objet d'un suivi quotidien, en dépit des directives figurant sur le formulaire. De tous les dossiers examinés où un nouveau psychotrope a été administré ou la dose modifiée, deux seulement comprenaient un formulaire de surveillance semi-horaire du comportement, semblable à celui que recommande la Stratégie pour la surveillance des patients.

Deux des établissements visités n'avaient établi aucun critère pour déterminer quels résidents devraient être recommandés pour un programme psychogériatrique comme celui de la Stratégie. En outre, même si le Ministère a indiqué qu'il avait offert une formation sur ce sujet à plus de 5 000 employés de foyers de soins de longue durée, les établissements visités nous ont informés qu'ils disposaient d'un nombre limité d'infirmières et d'infirmiers ayant suivi une formation en psychogériatrie comme celle de la Stratégie ou du programme du Réseau universitaire de santé. Des préoccupations similaires quant à la nécessité d'une telle formation ont été soulevées par un jury du coroner à la suite de l'enquête menée en 2005 sur le meurtre de deux résidents d'un foyer de soins de longue durée de Toronto par un autre résident.

Interactions médicamenteuses

Les résidents des foyers de soins de longue durée présentent souvent un certain nombre de problèmes de santé qui doivent être traités par des médicaments. Diverses études ont établi que le risque d'une réaction indésirable à un médicament augmente avec le nombre de médicaments que prend une personne. Un article publié en 2005 dans l'*American Journal of Medicine* et portant sur l'incidence des effets indésirables des médicaments dans deux grands foyers de soins de longue durée, dont l'un se trouvait en Ontario, conclut également que la prise régulière d'un grand nombre de médicaments (ce qui exclut les médicaments administrés « au besoin ») était associée à des effets indésirables. Plus spécifiquement, l'étude a montré que les résidents prenant régulièrement 12 médicaments ou plus étaient plus de deux fois plus susceptibles d'éprouver des effets indésirables que les résidents qui prenaient régulièrement entre un et cinq médicaments.

Le Ministère a souligné que les contraintes du système l'empêchait de nous fournir de l'information sur le nombre de médicaments administrés régulièrement aux résidents des foyers de soins de longue durée à un moment particulier. Toutefois, les pharmaciens des établissements visités nous ont fourni des données indiquant qu'entre 23 % et 28 % des résidents âgés d'au moins 65 ans prenaient régulièrement 12 médicaments ou plus au début de 2007. Aucun des établissements visités n'avait établi de politiques ou de procédures particulières pour surveiller les résidents qui prennent un grand nombre de médicaments.

Comme nous l'avons mentionné plus haut, la pharmacie peut produire des avis concernant les réactions indésirables et les interactions médicamenteuses lorsqu'un nouveau médicament est prescrit à un résident et communiquer avec le médecin pour discuter de la situation. À notre demande, le Ministère a produit un rapport sur les avis concernant les interactions médicamenteuses produits par

le Programme de médicaments de l'Ontario pour chacun des foyers de soins de longue durée. Les avis concernant les interactions médicamenteuses sont mis à jour tous les mois, en fonction des résultats de recherche fournis par un tiers spécialisé dans la gestion des médicaments. Les avis les plus importants, appelés alertes de niveau 1, concernent des combinaisons de médicaments qui sont clairement contre-indiquées dans tous les cas et ne devraient pas être dispensées ni administrées. Ces alertes sont relativement peu fréquentes par rapport au nombre total de médicaments dispensés. Pourtant, le rapport du Ministère montre qu'en 2006, les pharmacies ont dérogé à 91 % des plus de 18 000 alertes de niveau 1 et ont tout de même dispensé les médicaments aux résidents de 421 établissements. Nous avons aussi constaté que 90 % des plus de 700 000 alertes de niveau 2 avaient été ignorées en 2006. Bien que les alertes de niveau 2 concernent des combinaisons de médicaments moins dangereuses, les interactions médicamenteuses risquent tout de même de provoquer des effets indésirables graves. Nous avons aussi observé que, dans quatre établissements (autres que les trois que nous avons visités), des alertes de niveau 2 avaient été générées et ignorées pour au moins 20 % des médicaments délivrés, comparativement à une médiane de 3 % pour l'ensemble des établissements.

Nous reconnaissons que, dans ces cas, les pharmaciens ont peut-être communiqué avec le médecin traitant pour qu'il approuve la dérogation à l'alerte. De plus, bon nombre de ces alertes sont simplement des doublons ou des avertissements inutiles parce que, par exemple, le système du Ministère génère le même avis chaque fois qu'une ordonnance est exécutée, même si le résident tolère la combinaison de médicaments et que le pharmacien a déjà ignoré l'alerte auparavant. Le Ministère n'a cependant pas été en mesure de déterminer le nombre d'alertes uniques. Par conséquent, même si le fonctionnement du système du Ministère entraîne une surévaluation du nombre d'alertes ignorées, cette situation demeure préoccupante compte tenu du grand nombre d'alertes ignorées et du signalement insuffisant des réactions indésirables mentionné plus haut.

Par ailleurs, tout en reconnaissant le fait que les médicaments sont prescrits et délivrés par des professionnels des soins de santé, nous sommes d'avis que le Ministère, en collaboration avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, devrait surveiller périodiquement les alertes ignorées et assurer un suivi lorsque la fréquence des dérogations uniques semble élevée.

RECOMMANDATION 2

Pour contribuer à réduire le risque de réactions indésirables aux médicaments chez les résidents, les foyers de soins de longue durée devraient :

- s'assurer que les résidents les plus susceptibles d'éprouver des réactions indésirables – par exemple, ceux à qui on a prescrit un nouveau médicament à risque élevé – font l'objet d'une surveillance plus étroite que les autres résidents et que les résultats de cette surveillance sont consignés;
- élaborer et mettre en œuvre des politiques pour garantir la désignation et la consignation systématiques des réactions indésirables aux médicaments, de sorte que des mesures puissent être prises pour empêcher que la situation se reproduise;
- adopter des critères normalisés pour le renvoi des résidents à des programmes psychogériatriques spécialisés et s'assurer qu'un personnel suffisant a suivi une formation pertinente sur ces critères.

De plus, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, en collaboration avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario (OMCO), devrait examiner périodiquement l'utilisation des médicaments à risque élevé

dans les maisons de soins de santé, ainsi que la fréquence à laquelle les résidents reçoivent des médicaments ayant fait l'objet d'une alerte unique d'interaction médicamenteuse, ou encore devrait permettre à l'OMCO et aux autres organismes de réglementation compétents d'accéder à ces données pour que des mesures de suivi puissent être prises lorsque l'utilisation de médicaments à risque élevé et la fréquence des dérogations aux alertes semblent indûment élevées.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES FOYERS DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Dans l'ensemble, les établissements souscrivaient à cette recommandation. Un établissement a souligné qu'il exerçait maintenant une surveillance plus étroite des résidents présentant un risque supérieur de réactions indésirables, ainsi que des autres personnes présentant un risque élevé, par exemple les nouveaux résidents. De plus, cet établissement avait mis en place des pratiques pour assurer la désignation et la consignation systématiques des réactions indésirables aux médicaments et établi des critères pour le renvoi des résidents à des programmes psychogériatriques spécialisés. Deux des établissements ont souligné qu'ils profitaient des initiatives financées par le Ministère pour accroître le nombre de leurs employés qui suivent une formation spécialisée auprès de conseillers en psychogériatrie de la collectivité, ainsi que pour offrir aux employés des activités de formation diversifiées, notamment en surveillance de la médication. Le troisième établissement a déclaré qu'à son avis, le Ministère devrait offrir des cours spécialisés à l'intention d'infirmières et infirmiers sélectionnés des foyers de soins de longue durée et a souligné qu'à l'heure actuelle, le Ministère offrait peu de financement pour la formation du personnel. Cet établissement déclare également qu'il est difficile de garder les employés possédant une formation spécialisée dans ces domaines, ceux-ci cherchant souvent de meilleurs postes ailleurs.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie la première partie de la recommandation et collaborera avec les foyers de soins de longue durée et d'autres partenaires, notamment les réseaux locaux d'intégration des services de santé, afin de cerner les possibilités d'aider les foyers de soins de longue durée à se conformer à tous les aspects de la recommandation. Le système commun d'évaluation des résidents, qui est maintenant déployé dans 25 % des établissements, soutient l'amélioration des pratiques de gestion des médicaments au niveau de chaque établissement et de l'ensemble des établissements. Ce système permettra de s'assurer que les foyers disposent d'indicateurs de qualité relatifs aux médicaments pour permettre aux prestataires de soins de reconnaître les résidents à risque élevé qui devraient faire l'objet d'une surveillance accrue afin de déceler les effets des médicaments. Le système permettra aussi de produire des rapports sur les résultats, qui porteront en autres sur la gestion des médicaments. De plus, le Ministère a recensé diverses possibilités de collaboration avec l'Institut pour l'utilisation sécuritaire des médicaments du Canada (l'Institut) à propos de son outil d'autoévaluation pour les foyers de soins de longue durée. Ainsi, les foyers seront davantage en mesure de cerner les possibilités d'amélioration en matière de gestion des médicaments. Le Ministère entend travailler de concert avec l'Institut pour encourager les foyers de soins de longue durée à profiter de cette initiative.

Le Ministère souligne que les questions relatives aux pratiques d'ordonnance spécifiques

relèvent de la pratique professionnelle et sont du ressort du médecin traitant. Le Ministère compte sur le jugement des professionnels de la santé réglementés pour déterminer le type et la quantité de médicaments dont a besoin un résident particulier. Toutefois, il reconnaît les risques qui pourraient découler de l'administration de plusieurs médicaments, notamment chez les personnes âgées, et appuie le partage d'information et les modèles de soins collaboratifs des professionnels réglementés dans ce domaine.

PROTECTION DES MÉDICAMENTS

Contrôle de l'accès aux médicaments

En vertu des règlements afférents à la *Loi sur les maisons de soins infirmiers* et à la *Loi sur les établissements de bienfaisance*, les médicaments doivent être entreposés sous clé dans des armoires (par exemple, un chariot à médicaments), des pièces ou, le cas échéant, des réfrigérateurs. En conservant les médicaments sous clé, on prévient l'accès indu par les résidents, le personnel ou d'autres personnes. Dans les établissements visités, nous avons constaté que la plupart des médicaments d'ordonnance étaient entreposés dans des chariots à médicaments, dont le personnel infirmier se sert pour distribuer les médicaments aux résidents.

Clés et codes pour accéder aux médicaments

Nous avons constaté qu'aucun des foyers visités n'avait établi de politique écrite concernant les membres du personnel qui devraient avoir accès aux médicaments. Aucun ne tenait un registre indiquant à quels membres du personnel les différentes clés avaient été confiées.

L'un des établissements utilisait des dispositifs de verrouillage à clavier numérique pour trois de ses six chariots à médicaments, fournis par la pharmacie sous contrat. Cette méthode constituerait un bon moyen de contrôle si on pouvait attribuer à chaque personne un code exclusif, qui permettrait de savoir qui a accédé au contenu du chariot. Toutefois, les chariots de l'établissement n'étaient pas dotés de cette fonction. En fait, nous avons constaté que le même code était utilisé pour deux des chariots et qu'on avait attribué le même code à tous les membres du personnel infirmier travaillant dans les différentes ailes de l'établissement. De plus, nous avons été informés qu'un code maître, qui permet l'accès aux trois chariots, était affiché dans les pièces où sont conservés les médicaments. En conséquence, environ 30 infirmières et infirmiers et autres personnes ayant accès à cette pièce pouvaient à n'importe quel moment utiliser le code maître pour déverrouiller l'un des trois chariots, sans que cet accès ne soit consigné.

Verrouillage des pièces où sont entreposés des médicaments

Dans les établissements visités, la pièce des médicaments était utilisée principalement pour entreposer les médicaments fournis par le Service d'approvisionnement médico-pharmaceutique du gouvernement de l'Ontario. Se trouvaient aussi dans cette pièce les médicaments à éliminer, les chariots à médicaments non utilisés et les médicaments à conserver au réfrigérateur. Un des établissements a précisé que la haute direction effectuait régulièrement des vérifications pour s'assurer que la pièce des médicaments était verrouillée. Toutefois, il n'existait aucun document pour étayer la fréquence et les résultats de ces vérifications. Les deux autres établissements n'avaient pas mis en place de politiques concernant des vérifications régulières.

Mise sous verrou des narcotiques et des autres médicaments contrôlés

En vertu d'un règlement afférant à la *Loi sur les maisons de soins infirmiers*, les narcotiques doivent être conservés sous double verrou (par exemple, dans un compartiment verrouillé d'un chariot à médicaments lui-même verrouillé). En outre, d'autres médicaments contrôlés doivent aussi être conservés sous double verrou au titre de la *Loi sur les établissements de bienfaisance*. Nous avons constaté que tous les foyers visités avaient mis en place des politiques générales concernant la mise sous double verrou des narcotiques.

Santé Canada classe certains médicaments, y compris les narcotiques, parmi les substances contrôlées. Selon Santé Canada, une substance contrôlée s'entend de « toute forme de drogue que le gouvernement fédéral a catégorisée comme ayant un potentiel d'abus ou d'accoutumance plus élevé que la moyenne [...] Les substances contrôlées comprennent autant les drogues illicites en vente libre que les médicaments prescrits. » Les benzodiazépines constituent l'une des catégories de substances contrôlées fréquemment administrées dans les établissements visités; elles sont prescrites comme sédatif ou pour soulager l'anxiété. Toutefois, les établissements traitaient ces médicaments comme n'importe quel médicament autre qu'un narcotique, aucune directive n'exigeant que des mesures de sécurité supplémentaires soient prises. En conséquence, les benzodiazépines sont facilement accessibles si un chariot à médicaments est laissé déverrouillé et sans surveillance. De plus, nous avons constaté que, dans deux établissements, des benzodiazépines avaient disparu des réserves d'urgence sans qu'on puisse expliquer leur absence.

Suivi de l'utilisation des médicaments

En vertu du *Manuel du programme des établissements de soins de longue durée* du Ministère, tous les médicaments administrés à un résident doivent être consignés. Les établissements visités exigeaient généralement que le personnel infirmier consigne les médicaments pris par un résident dans le registre d'administration des médicaments du résident. Si un médicament n'est pas administré (par exemple, si le résident refuse de le prendre), les établissements exigent aussi que ce renseignement soit inscrit dans le registre d'administration des médicaments. Dans le cas des médicaments qui ne font pas partie des « bandes » hebdomadaires, ainsi que des narcotiques et des autres médicaments plus susceptibles d'être volés, un rapprochement périodique des médicaments administrés, des médicaments reçus et des médicaments restants permet d'éviter le détournement et le gaspillage des médicaments et de vérifier l'exactitude du contenu des registres d'administration des médicaments des résidents.

Dans tous les établissements visités, le personnel infirmier était tenu de consigner l'administration de narcotiques dans le registre d'administration des médicaments du résident concerné, et d'ajuster ensuite la quantité restante en stock dans le registre des narcotiques conservé avec la réserve. Deux des établissements utilisaient aussi une fiche d'inventaire des narcotiques au changement de quart de travail, où est indiquée la quantité de narcotiques en réserve pour chaque résident d'un étage ou d'une aile spécifique. L'infirmière ou l'infirmier terminant son quart et la relève devaient tous deux signer la fiche d'inventaire pour confirmer la quantité de narcotiques. Nous avons constaté que ces formulaires étaient généralement remplis dans les établissements visités. Toutefois, aucun des établissements n'effectuait de vérification périodique pour s'assurer que les différents registres concordaient. Le pharmacien d'un des établissements a indiqué que, dans certains cas, la pharmacie effectue le rapprochement entre le registre des narcotiques administrés aux résidents et les fiches d'inventaire au changement de quart et, en cas de non-concordance, compare ces documents aux

registres d'administration des médicaments des résidents. Nous n'avons toutefois vu aucun document prouvant que ce rapprochement avait été fait en 2006 ou durant les premiers mois de 2007.

Comme les établissements ne font pas un rapprochement périodique des registres des narcotiques, nous avons examiné un échantillon de registres d'administration des médicaments, de registres des narcotiques et de fiches d'inventaire des narcotiques au changement de quart, le cas échéant. Nous avons constaté des irrégularités dans tous les établissements. Par exemple, nous avons observé un cas où le registre d'administration des médicaments du résident avait été signé pour indiquer que des narcotiques avaient été donnés, alors que la fiche d'inventaire au changement de quart indiquait qu'il n'y avait aucun narcotique en réserve. Nous avons aussi constaté un cas où la fiche d'inventaire des narcotiques au changement de quart indiquait une diminution des réserves plus importante que le nombre de narcotiques administré selon les registres d'administration des médicaments.

La législation fédérale canadienne n'est pas explicite en ce qui a trait aux procédures particulières à respecter; nous avons constaté que la loi en vigueur dans l'État du Michigan exige que les établissements de santé où des patients hospitalisés bénéficient de services de pharmacie tiennent un registre du nombre de doses dispensées pour toutes les substances contrôlées. L'État du Michigan exige aussi qu'un inventaire physique soit effectué chaque année et que toute irrégularité entre cet inventaire et les registres d'acquisition et de dispense soit expliquée.

RECOMMANDATION 3

Pour mieux protéger les médicaments contre un vol ou une mauvaise utilisation accidentelle, les foyers de soins de longue durée devraient :

- s'assurer que l'accès du personnel aux médicaments est restreint le plus possible et conforme aux lois et aux normes en vigueur, quel que soit le lieu d'entreposage des médicaments;
- effectuer périodiquement un rapprochement entre les registres des médicaments administrés, les registres des médicaments reçus et les stocks de narcotiques et d'autres médicaments plus susceptibles d'être volés (par exemple, les benzodiazépines) et prendre immédiatement des mesures si l'exercice de rapprochement révèle qu'il manque des narcotiques dont l'utilisation ne peut pas être justifiée.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES FOYERS DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Dans l'ensemble, les établissements souscrivaient à cette recommandation. Un établissement a toutefois souligné qu'à elles seules les lignes directrices n'empêcheraient pas le vol de médicaments et qu'il envisageait la mise en place d'un mécanisme de suivi en cas de présomption de vol, afin d'attraper le coupable.

Un autre établissement a indiqué que, pour améliorer davantage la protection des médicaments, il a maintenant mis en place un processus de prêt contre signature pour les clés supplémentaires qu'utilisent les infirmières et infirmiers autorisés à accéder aux médicaments. De plus, cet établissement a précisé qu'il effectuait maintenant régulièrement le rapprochement des registres des médicaments pour surveiller les narcotiques et qu'il examinerait, en collaboration avec la pharmacie sous contrat, la possibilité d'exécuter un rapprochement périodique des registres concernant les autres médicaments plus susceptibles d'être volés. L'établissement a indiqué que des solutions électroniques pourraient être utiles, car le processus de suivi peut être difficile à mettre en œuvre.

Le troisième établissement a déclaré qu'avec l'aide de la pharmacie sous contrat, il effectuait des recherches sur les chariots à médicaments afin de déterminer quels chariots sont les plus sûrs pour l'administration des médicaments dans un foyer de soins de longue durée. En outre, l'établissement était en train d'élaborer, toujours avec l'aide de la pharmacie sous contrat, une méthode de rapprochement à intervalles réguliers des fiches de contrôle des narcotiques avec les registres d'administration des médicaments des résidents, qui est conforme aux normes de pratiques exemplaires.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie la recommandation et collaborera avec les foyers de soins de longue durée et d'autres partenaires, notamment les réseaux locaux d'intégration des services de santé, afin de cerner les possibilités d'aider les foyers de soins de longue durée à donner suite à la recommandation.

MÉDICAMENTS PÉRIMÉS

La plupart des médicaments ont une durée de vie limitée, après quoi ils perdent généralement de leur efficacité. Dans certains cas, ils peuvent même provoquer de nouvelles réactions indésirables lorsqu'ils sont périmés. Tous les établissements visités avaient établi des politiques concernant la vérification des médicaments pour s'assurer qu'ils ne sont pas périmés, même si dans un des établissements, cette politique n'était consignée nulle part. En outre, bien qu'un des foyers ait précisé que les médicaments devraient être vérifiés tous les mois, les deux autres n'avaient pas établi la fréquence à laquelle la date de péremption des médicaments doit être vérifiée. Nous avons été informés qu'un conseiller rattaché à la pharmacie de chacun des établissements effectuait des vérifications ponctuelles pour s'assurer que les médicaments n'étaient pas périmés, bien que cette démarche n'ait été consignée nulle part dans un des établissements.

Contenants multidoses

Dans les établissements visités, la plupart des médicaments dispensés par la pharmacie étaient administrés aux résidents dans la semaine. Il arrive toutefois que certains résidents aient besoin de médicaments comme des gouttes ophtalmiques, des inhalateurs et des vaporisateurs nasaux, qui sont distribués dans des contenants multidoses et administrés quotidiennement, ou au besoin. Ces médicaments sont assortis d'une date de péremption valide tant que le contenant est scellé, mais deviennent périmés généralement un certain nombre de jours après l'ouverture. De tels médicaments, lorsqu'ils sont prescrits pour un usage quotidien, sont généralement utilisés en entier avant la date de péremption. Toutefois, les médicaments prescrits administrés seulement au besoin sont plus susceptibles de devenir périmés avant d'avoir été utilisés en entier, puisqu'ils sont généralement administrés à intervalles irréguliers.

Deux des établissements visités avaient établi une politique consistant à inscrire la date d'ouverture sur le contenant des médicaments comme les gouttes ophtalmiques, les inhalateurs et les vaporisateurs nasaux pour s'assurer qu'ils sont jetés avant la date de péremption. Comme ces médicaments deviennent périmés à différents moments après ouverture – certains durent un mois, d'autres, trois – l'un des établissements avait adopté comme pratique d'inscrire aussi, dans certains cas, la date à laquelle le contenant devait être jeté. Dans ces deux établissements, nous avons examiné les chariots utilisés pour entreposer sous clé les médicaments à administrer aux résidents. Nous avons constaté que, dans un des foyers, la date d'ouverture du contenant était inscrite sur presque tous les produits conformément à la politique en vigueur, mais dans l'autre, la date d'ouverture n'était inscrite que sur la

moitié des inhalateurs et des gouttes ophtalmiques examinés. Nous avons aussi constaté que plusieurs inhalateurs de l'un des établissements étaient périmés depuis un à trois mois. En outre, dans certains cas, des médicaments périmés avaient été administrés aux résidents.

Dans le troisième établissement, le personnel se fiait à la date de péremption préimprimée sur le contenant pour déterminer si les gouttes ophtalmiques, les inhalateurs et les vaporisateurs nasaux étaient périmés. Nous n'avons donc pas pu évaluer si les médicaments se trouvant dans le chariot étaient périmés en fonction de la date à laquelle ils avaient été ouverts. Nous avons toutefois pu observer quelques cas où la date de péremption préimprimée sur les contenants était déjà passée. Par ailleurs, la date de péremption n'était pas visible sur environ le tiers des médicaments examinés, parce qu'elle était recouverte d'une étiquette collée par la pharmacie, de sorte que ni le personnel de l'établissement ni les vérificateurs ne pouvaient déterminer facilement si les médicaments étaient périmés ou non.

Réserve de médicaments d'urgence

Les foyers de soins de longue durée gardent généralement en stock certains médicaments pour répondre aux besoins urgents des résidents. Les établissements sélectionnent ces médicaments avec l'aide de leur pharmacien et parfois d'un médecin; le médecin approuve parfois les médicaments de la réserve d'urgence. Tous les foyers de soins visités avaient mis en place une réserve d'urgence contenant entre 20 et 50 médicaments ou dosages différents. Deux des établissements conservaient des narcotiques dans leur réserve d'urgence. De plus, tous trois avaient établi des politiques concernant l'examen des médicaments d'urgence, allant d'une vérification mensuelle ou trimestrielle à une vérification « régulière » pour s'assurer que les médicaments n'étaient pas périmés et convenaient toujours aux besoins des résidents. Ces réserves d'urgence étaient utilisées entre 40 et 200 fois par année, selon la taille de l'établissement.

L'examen de la réserve de médicaments d'urgence des foyers visités nous a permis de constater ce qui suit :

- Dans un des foyers, la réserve d'urgence était complète et ne contenait aucun médicament périmé.
- Dans un autre foyer, presque 30 % des différents types de médicaments d'urgence étaient périmés – dans un cas, le médicament était périmé depuis dix mois. En outre, deux des médicaments figurant sur la liste d'urgence n'étaient pas en stock, et cinq autres n'étaient pas conservés selon les quantités minimales prescrites. Aucun document n'indiquait à quand remontait la dernière vérification de la réserve de médicaments d'urgence pour s'assurer qu'elle était complète et appropriée.
- Dans le troisième foyer, aucune quantité minimale ou maximale n'avait été établie pour environ 55 % des médicaments de la réserve d'urgence, incluant cinq narcotiques dont deux étaient entreposés dans différents dosages. Lorsque des quantités minimales avaient été établies, plus de la moitié des provisions d'urgence de ces médicaments se trouvaient sous la quantité minimale requise au moment de notre vérification. Nous avons aussi constaté que, dans certains cas, la réserve ne contenait qu'un ou deux comprimés de certains médicaments d'urgence pendant une période allant de deux à quatre semaines avant que la réserve ne soit réapprovisionnée.

Service d'approvisionnement médico-pharmaceutique du gouvernement de l'Ontario

Le Service d'approvisionnement médico-pharmaceutique du gouvernement de l'Ontario (le Service) fournit gratuitement certains médicaments, par exemple de l'acétaminophène (nom

générique de Tylenol), des antitussifs, des laxatifs et des vitamines aux foyers de soins de longue durée, à l'intention des résidents. La plupart du temps, ces médicaments ne sont administrés aux résidents que sur ordonnance d'un médecin. Il n'y a pas de limite à la quantité de ces médicaments qu'un établissement peut commander auprès du Service, et le Ministère n'exerce pas de suivi de la façon dont les foyers de soins de longue durée utilisent les médicaments pour leurs résidents. En outre, les foyers de soins de longue durée que nous avons visités ne surveillaient pas l'utilisation de ces médicaments. Dans ces établissements, les médicaments reçus du Service étaient entreposés dans une pièce réservée aux médicaments et, dans un cas, dans le bureau de la direction des soins infirmiers de l'établissement. En règle générale, le personnel infirmier se procurait un contenant de pilules dans la réserve et le conservait dans le chariot à médicaments ou dans un autre endroit sûr de l'unité pour pouvoir y accéder facilement en cas de besoin. Un des foyers a indiqué que le personnel infirmier accumulait auparavant des réserves de médicaments dans l'unité; les médicaments devenaient périmés alors avant d'avoir été utilisés, parce que les stocks étaient plus importants que les besoins des résidents. Cet établissement a donc établi des quantités maximales pour les commandes, afin de réduire le surstockage de médicaments.

Les médicaments remis gratuitement aux foyers de soins par le Service étaient généralement fournis en grandes quantités et n'étaient pas destinés à des résidents spécifiques. Chaque établissement avait adopté ses politiques et pratiques propres pour déterminer la quantité de médicaments à commander auprès du Service. Cependant, aucun des établissements n'avait de méthode pour estimer de manière raisonnable la quantité de médicaments offerts par le Service dont ils avaient besoin.

Notre examen des médicaments obtenus auprès du Service a permis de constater que chacun des établissements visités entreposait des médicaments périmés avec des médicaments semblables destinés à être administrés au besoin aux résidents. Dans l'un des établissements, la date de péremption indiquée sur certains contenants d'un type de médicament était dépassée depuis quatre mois, et sur deux autres types de contenant, depuis plus d'un an. En outre, aucun des établissements n'avait surveillé de manière systématique dans quelle mesure ces médicaments devenaient périmés avant d'avoir été utilisés pour s'assurer de commander à l'avenir uniquement les quantités nécessaires pour répondre aux besoins.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer que les résidents reçoivent leurs médicaments d'une manière sûre et efficace, les foyers de soins de longue durée devraient mettre en place des mécanismes pour garantir que les médicaments dont la date de péremption approche soient repérés et retirés des stocks au moment opportun.

De plus, pour s'assurer que les médicaments sont disponibles en quantité suffisante (mais non excessive) lorsque le besoin se fait sentir, les foyers de soins de longue durée devraient fixer des volumes de commande minimaux et maximaux pour les médicaments de la réserve d'urgence fournis par le Service d'approvisionnement médico-pharmaceutique du gouvernement de l'Ontario, en fonction de l'utilisation que les résidents en font.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES FOYERS DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Dans l'ensemble, les foyers de soins souscrivaient à cette recommandation. Un des établissements a souligné que, avec l'aide de la pharmacie sous contrat, il avait examiné et révisé ses méthodes d'inspection et de retrait des médicaments dont la date de péremption

approche. Cet établissement a aussi indiqué que des initiatives continues de sensibilisation et de formation à ce sujet seraient offertes aux membres du personnel. Un autre établissement a déclaré qu'il entendait mettre en œuvre un processus de vérification pour repérer et retirer les médicaments dont la date de péremption approche. Le troisième établissement a souligné qu'il avait mis au point un processus de vérification mensuelle de la date de péremption des médicaments obtenus auprès du Service d'approvisionnement médico-pharmaceutique du gouvernement de l'Ontario. De plus, cet établissement envisageait d'entreprendre, en collaboration avec la pharmacie sous contrat, un examen des pratiques exemplaires concernant l'établissement de la date de péremption après ouverture des médicaments présentés dans des contenants multidoses, comme les gouttes ophtalmiques et les inhalateurs, et prévoyait formuler des recommandations fondées sur les normes de pratiques exemplaires à l'intention de son comité de pharmacologie et de thérapeutique.

En ce qui a trait aux médicaments fournis par le Service d'approvisionnement médico-pharmaceutique du gouvernement de l'Ontario, un établissement a indiqué qu'il surveillait maintenant les commandes et prenait des mesures lorsque les réserves augmentaient. Il a également souligné que la mise en place du conditionnement sous bande avait diminué la nécessité de conserver sur place de grandes quantités de médicaments en comprimés. Un autre établissement a souligné que son comité consultatif professionnel effectuerait un examen de sa réserve de médicaments d'urgence.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie la recommandation et collaborera avec les foyers de soins de longue durée et d'autres partenaires, notamment les réseaux locaux d'intégration des services de santé, afin de cerner les possibilités d'aider les foyers de soins de longue durée à donner suite à la recommandation.

DESTRUCTION DES MÉDICAMENTS EXCÉDENTAIRES

Les foyers de soins de longue durée accumulent des médicaments excédentaires lorsque les remèdes fournis par la pharmacie ou par le Service d'approvisionnement médico-pharmaceutique du gouvernement de l'Ontario (le Service) ne sont pas administrés aux résidents. Cela peut se produire par exemple lorsque le programme de traitement d'un résident est modifié ou que les médicaments sont périmés avant d'avoir été utilisés, ou encore au départ ou au décès d'un résident.

Protection des médicaments à éliminer

Dans les trois établissements visités, les médicaments excédentaires à éliminer, y compris les narcotiques, étaient généralement conservés sous clé. Les grandes quantités de narcotiques étaient conservées sous clé dans un compartiment distinct de la pièce des médicaments, dans les chariots ou dans le bureau de la haute direction, mais d'autres médicaments et de petites quantités de narcotiques (une réserve de trois jours ou moins) étaient généralement conservés dans des plateaux non verrouillés, dans une pièce à médicaments verrouillée.

Élimination responsable des médicaments excédentaires

La *Loi sur les maisons de soins infirmiers* et la *Loi sur les établissements de bienfaisance* exigent toutes deux que les médicaments excédentaires découlant du départ ou du décès d'un résident soient consignés et

détruits. Par ailleurs, la *Loi sur les maisons de soins infirmiers* exige la destruction des médicaments excédentaires résultant d'une modification du programme de traitement d'un résident. Les registres de destruction doivent comprendre tous les détails pertinents, notamment le nom du résident, le nom du médicament, la raison justifiant la destruction et la date de destruction.

Tous les établissements visités avaient établi des politiques concernant la destruction des médicaments excédentaires découlant des situations susmentionnées ou d'autres circonstances. Nous avons constaté que deux des établissements visités avaient aussi établi leurs propres politiques écrites, lesquelles stipulaient que tous les médicaments à détruire, y compris ceux qui ne devaient plus être administrés, devaient faire l'objet d'un suivi. Toutefois, aucun des établissements ne consignait de manière systématique tous les renseignements requis au titre de la loi ou de leurs propres politiques sur la destruction des médicaments. Dans un des établissements, par exemple, plus de la moitié des quelque 400 entrées dans le registre des médicaments à détruire ne comprenaient pas tous les renseignements obligatoires.

La loi exige également qu'un membre du personnel infirmier et, en règle générale, un pharmacien ou un médecin soient présents lorsque les médicaments sont détruits. Dans les établissements visités, la direction des soins infirmiers, dont le titulaire est aussi infirmière ou infirmier, et le pharmacien sous contrat supervisaient généralement le processus de destruction. Les membres du personnel de la haute direction de deux des établissements ont souligné que la supervision du processus de destruction exigeait beaucoup de temps, parce qu'il faut retirer les médicaments de leur emballage et vérifier s'ils figurent sur la liste des médicaments à détruire. À leur avis, il serait plus efficace pour eux de consacrer du temps aux activités directement liées aux soins des résidents. Le troisième établissement avait choisi de faire affaire avec une entreprise de traitement des déchets biologiques dangereux, qui ramasse et détruit les déchets sans que l'établissement ou le pharmacien n'ait à retirer les médicaments de leur emballage au préalable. Nous avons constaté que les foyers de soins de longue durée détruisaient parfois des quantités importantes de médicaments. Par exemple, l'examen des registres de destruction d'un des établissements visités a révélé que plus de 1 000 pilules de narcotiques avaient été détruites en quatre mois en 2006.

Dans deux des établissements visités, le personnel infirmier avait la responsabilité de remettre à la haute direction les narcotiques excédentaires aux fins de destruction. Dans le troisième établissement, les narcotiques excédentaires à une réserve de trois jours étaient conservés sous double verrou dans les chariots à médicaments, jusqu'à ce que la haute direction les ramasse pour les détruire. Des quantités moindres étaient entreposées dans des plateaux non verrouillés, dans la pièce des médicaments. Nous avons toutefois constaté qu'aucun des établissements n'avait mis en place des mesures de contrôle pour s'assurer que tous les narcotiques excédentaires étaient remis à la haute direction ou entreposés comme il se doit. Par exemple, nous avons observé que la haute direction des établissements ne vérifiait pas régulièrement les données figurant sur les formulaires de suivi des narcotiques pour s'assurer que tous les narcotiques excédentaires lui étaient remis. L'examen d'un échantillon de ces formulaires nous a permis de constater des cas où certains narcotiques auraient dû se trouver sur la liste des médicaments à détruire, mais n'y figuraient pas. Par exemple, nous avons repéré le cas d'un résident à qui on administrait de la morphine au besoin; pourtant, la liste des médicaments à détruire au décès du résident ne comprenait pas les comprimés de morphine restants, et rien n'indiquait que les médicaments avaient été détruits.

L'Association nationale des organismes de réglementation de la pharmacie (ANORP) a souligné que les médicaments non utilisés pouvaient être mis à la

disposition des pays en voie de développement par l'entremise de divers programmes et que l'Organisation mondiale de la santé avait publié des lignes directrices concernant les dons de médicaments. En outre, la réglementation provinciale du Manitoba autorise, dans certains cas, le reconditionnement des médicaments dont le contenant est scellé et n'a pas été ouvert à l'intention d'une autre personne. Toutefois, l'Ontario ne permet pas le reconditionnement ni le don aux pays en développement des contenants de médicaments non ouverts en trop résultant du départ ou du décès d'un résident ou, dans le cas des maisons de soins infirmiers, d'une modification du programme de traitement d'un résident, puisque la loi exige que ces médicaments soient détruits.

Dans une norme intitulée *Standards for Pharmacists Providing Pharmacy Services to Licensed Long Term Care Facilities*, l'Ordre des pharmaciens de l'Ontario souligne l'importance du respect des exigences environnementales et des principes éthiques à l'occasion de la destruction des médicaments dans les foyers de soins de longue durée. Il précise également que la destruction doit être faite d'une manière respectueuse de l'environnement. Même si tous les établissements visités avaient établi des politiques exigeant la consignation des médicaments détruits, l'un d'entre eux précisant même à quelle fréquence les médicaments doivent être éliminés, aucun n'avait de politique écrite concernant la *façon* dont les médicaments doivent être détruits. En outre, des entrevues avec le personnel infirmier ont révélé que, dans deux des établissements, les médicaments (y compris les narcotiques) n'étaient pas toujours éliminés d'une manière respectueuse de l'environnement; les pilules gâtées (par exemple, celles qui sont accidentellement tombées par terre) sont parfois simplement jetées à la poubelle. Les narcotiques injectables sont aussi éliminés de différentes manières. Le personnel infirmier d'un des deux établissements nous a informés que le contenu résiduel était parfois vidé dans un mouchoir qu'on jetait ensuite à la poubelle, ou que les flacons ouverts et leur contenu étaient simplement déposés dans un contenant pour les seringues souillées et les autres objets tranchants qui est ensuite remis à la direction des soins infirmiers. Dans l'autre établissement, les narcotiques injectables étaient parfois déposés dans un contenant pour les objets tranchants ou simplement jetés aux égouts. Dans son rapport annuel de 2004-2005, le Commissaire à l'environnement de l'Ontario soulignait que les produits pharmaceutiques déversés dans les cours d'eau de l'Ontario pouvaient avoir des répercussions graves sur l'environnement.

Examen des déchets pharmaceutiques

Le *Manuel du programme des établissements de soins de longue durée* du Ministère souligne que dans les foyers de soins de longue durée, c'est le comité de pharmacologie et de thérapeutique – qui, dans les établissements visités, est composé du pharmacien, de la direction des soins infirmiers et d'un administrateur – qui a la responsabilité d'examiner les registres de destruction des médicaments afin de repérer le gaspillage inutile et de formuler des recommandations à ce sujet. Toutefois, aucun des établissements visités n'avait évalué l'importance des déchets générés par les médicaments excédentaires, périmés ou gâtés (par exemple, par un déversement accidentel).

Avant juin 2006, les établissements pouvaient retourner au Service d'approvisionnement médico-pharmaceutique du gouvernement de l'Ontario les médicaments périmés, initialement fournis par le Service, aux fins de destruction. Le Ministère a expliqué que le Service a cessé d'accepter ces retours lorsque des établissements ont commencé à retourner des médicaments ne provenant pas du Service, ainsi que des seringues, des échantillons de laboratoire et d'autres articles dont ils auraient dû se débarrasser eux-mêmes.

RECOMMANDATION 5

Pour réduire les déchets pharmaceutiques et les éventuels détournements de médicaments, ainsi que pour promouvoir l'élimination efficiente et respectueuse de l'environnement des médicaments excédentaires, les foyers de soins de longue durée devraient :

- en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et les réseaux locaux d'intégration des services de santé, examiner les solutions possibles pour simplifier le processus de suivi et de destruction des médicaments tout en maintenant l'obligation de prendre les précautions qui s'imposent;
- effectuer une surveillance périodique du personnel pour s'assurer que les employés respectent les politiques établies en matière d'élimination des médicaments périmés ou excédentaires.

Durant l'élaboration des règlements afférents au projet de loi 140 (la nouvelle loi sur les foyers de soins de longue durée), le ministère de la Santé et des Soins de longue durée devrait également envisager la possibilité de mettre en œuvre d'autres solutions, comme celles qui ont été adoptées ailleurs en ce qui a trait à la destruction des contenants de médicaments non ouverts qui sont encore utilisables.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES FOYERS DE SOINS DE LONGUE DURÉE

Dans l'ensemble, les établissements souscrivaient à cette recommandation; un établissement a indiqué qu'il avait mis en place un processus bien établi pour la destruction des médicaments, qui relève à la fois du foyer et de la pharmacie sous contrat. Il a également souligné qu'un système de suivi électronique permettrait le partage de l'information et la production de rapports utiles qui procureraient des avantages pour les résidents. Un autre établissement a indiqué que, en dépit de son caractère fastidieux, le processus actuel était nécessaire pour satisfaire aux normes établies. Cet établissement a aussi souligné qu'il étudiait, avec l'aide de la pharmacie sous contrat, la possibilité d'utiliser un système de codes à barres pour faire un meilleur suivi des médicaments tout en améliorant la sécurité et la responsabilisation. De plus, l'établissement a précisé que la destruction des médicaments à intervalles plus courts pourrait réduire le risque de détournement et il s'est montré intéressé à participer à un comité de travail du ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour examiner des moyens de simplifier le processus de suivi et de destruction des médicaments.

En outre, un des établissements a suggéré que des méthodes d'élimination des médicaments respectueuses de l'environnement soient intégrées dans tous les milieux de soins. L'établissement a également souligné qu'il avait révisé sa politique existante pour y inclure des méthodes sûres d'élimination de tous les médicaments. Un autre établissement a déclaré qu'il allait renforcer la formation du personnel sur l'élimination des médicaments.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie la recommandation et collaborera avec les foyers de soins de longue durée et d'autres partenaires, notamment les réseaux locaux d'intégration des services de santé, afin de cerner les possibilités d'aider les foyers de soins de longue durée à donner suite à la recommandation.

Par ailleurs, le Ministère examinera la possibilité de mettre en œuvre des solutions de rechange à la destruction des contenants de médicaments non ouverts dans le cadre de l'élaboration des

règlements afférents au projet de loi 140. Pour ce faire, il examinera les pratiques en vigueur en Ontario et ailleurs, en collaboration avec ses partenaires.

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Registre des délinquants sexuels de l'Ontario

Contexte

Le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) a pour mandat d'assurer la sécurité des collectivités ontariennes en fournissant des services policiers et correctionnels sécuritaires, performants, efficaces et responsabilisés. Ses responsabilités comprennent l'établissement de normes policières, la prestation de services policiers de première ligne conformément à ces normes, ainsi que la supervision des contrevenants dans les établissements correctionnels provinciaux et dans la collectivité. Le Ministère est aussi responsable du Registre des délinquants sexuels de l'Ontario (le Registre).

Selon Statistique Canada, 27 000 infractions sexuelles ont été signalées à la police au Canada en 2002. De ce nombre, 7 300 ont fait l'objet de poursuites judiciaires et abouti à quelque 3 000 condamnations. Environ 61 % des victimes des 27 000 infractions avaient moins de 18 ans. À l'issue d'une enquête menée en 1992 sur le meurtre brutal de Christopher Stephenson, âgé de 11 ans, commis en 1988 par un pédophile reconnu, un jury du coroner a recommandé la mise en place d'un mécanisme pour enregistrer les délinquants sexuels reconnus coupables et dangereux auprès des forces policières locales.

Le gouvernement de l'Ontario a accepté la recommandation et déposé un projet de loi appelé *Loi Christopher* (la Loi) en avril 2000. La Loi, proclamée l'année suivante, établissait le Registre afin de suivre les allées et venues des personnes habitant en Ontario, mais reconnues coupables n'importe où au Canada d'une ou de plusieurs des infractions sexuelles désignées dans le *Code criminel du Canada*. Ces infractions comprennent notamment les agressions sexuelles, les contacts sexuels et la possession de pornographie juvénile. La Loi s'applique également aux contrevenants qui purgeaient encore leur peine au moment de son entrée en vigueur.

L'Ontario a été la première province canadienne à créer un registre des délinquants sexuels, mais de tels registres existent aux États-Unis depuis les années 1940. Le Registre de l'Ontario est géré et mis à jour par l'Unité du Registre des délinquants sexuels (l'Unité du RDS) du Ministère, qui œuvre au sein de la Police provinciale de l'Ontario (l'OPP). Les services locaux de l'OPP et les forces policières municipales de la province, dont le nombre total dépasse 140, sont chargés d'enregistrer et de surveiller les délinquants qui vivent dans leurs régions

Figure 1 : Comparaison du Registre des délinquants sexuels de l'Ontario et du Registre national des délinquants sexuels

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	Registre des délinquants sexuels de l'Ontario	Registre national des délinquants sexuels
loi habilitante	*Loi Christopher*	*Loi sur l'enregistrement de renseignements sur les délinquants sexuels*
entrée en vigueur	23 avril 2001	15 décembre 2004
qui doit s'inscrire?	tous les résidents de l'Ontario reconnus coupables d'une infraction sexuelle désignée n'importe où au Canada	tout résident canadien reconnu coupable d'une infraction sexuelle désignée et visé par une ordonnance du tribunal
accès au registre	directement accessible à tous les services de police de l'Ontario 24 heures par jour, 7 jours sur 7	la force de police locale doit présenter une demande d'information à un centre d'inscription de la province
nombre de délinquants inscrits (en janvier 2007)	7 400	9 400

respectives. Au moment de notre vérification, il y avait plus de 7 400 délinquants inscrits.

Un événement plus récent dans l'enregistrement et la surveillance des délinquants sexuels est l'établissement du Registre national des délinquants sexuels (RNDS), créé par une loi fédérale en 2004. Les dispositions législatives clés des deux registres sont comparées à la Figure 1. Des efforts ont été faits pour coordonner les activités des deux registres et éliminer les dédoublements inutiles.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) et l'OPP avaient mis en place des systèmes, des politiques et des procédures permettant de s'assurer que le Registre des délinquants sexuels de l'Ontario (le Registre) répond aux exigences de la loi et appuie les enquêtes policières sur les crimes de nature sexuelle avec efficience et efficacité.

Nous avons établi des critères de vérification en tenant compte de notre objectif. Ceux-ci ont été examinés et acceptés par la haute direction du Ministère et de l'OPP. Notre vérification incluait un examen de la documentation, une analyse de l'information – y compris l'utilisation d'un certain nombre de techniques de vérification assistées par ordinateur pour analyser les données du Registre, des entrevues avec le personnel du Ministère et de l'OPP, ainsi que des visites à cinq services de police locaux. Nous avons également demandé à 100 services de police locaux de la province de nous dire ce qu'ils pensaient du Registre et de suggérer des améliorations possibles. Nous étions satisfaits du taux de réponse (76 %) et des commentaires des répondants.

Nous n'avons pas compté sur les vérificateurs internes du Ministère pour réduire la portée de nos procédures, car ils n'avaient pas fait de travail récent concernant le Registre.

Résumé

Au cours des six dernières années, une équipe composée d'agents de l'OPP et d'employés de soutien du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels (le Ministère) a travaillé avec diligence et efficience à la création d'un Registre qui aide les services policiers à faire enquête sur les crimes sexuels et à surveiller les délinquants sexuels dans leurs collectivités respectives. Malgré les progrès considérables accomplis, le Registre ne fonctionne pas encore de façon à atteindre le but visé.

Lors de notre vérification, nous avons repéré un certain nombre d'améliorations à apporter aux procédures pour que le Ministère et l'OPP puissent s'assurer que tous les délinquants dont le nom devrait figurer dans le Registre sont bel et bien inscrits, et pour que le Registre soit plus utile aux enquêtes policières. Nous avons notamment observé ce qui suit :

- La Loi oblige les services policiers à inscrire les délinquants qui ont purgé leur peine d'emprisonnement. Elle ne prend toutefois pas en compte les nombreux délinquants qui vivent dans la collectivité, dont les détenus en semi-liberté ou purgeant une peine discontinue, les délinquants en attente d'une décision d'appel et, dans certains cas, ceux qui ont été déclarés non criminellement responsables pour cause de maladie mentale.
- Nous avons constaté que 365 délinquants dont le nom aurait dû figurer dans le Registre n'avaient pas été inscrits, soit parce que les fichiers de données reçus du Système informatique de suivi des contrevenants du Ministère étaient incomplets (175) ou parce que les documents sur les délinquants stockés dans un autre système tenu par les tribunaux provinciaux n'avaient pas été inclus (190). En outre, aucun processus n'avait été mis en place pour assurer l'enregistrement des jeunes délinquants condamnés à des peines applicables aux adultes.
- Le Ministère n'a jamais obtenu la liste des délinquants sexuels détenus dans des établissements fédéraux au moment de l'établissement du Registre, dont le nombre est estimé à 1 060. Il n'a pas non plus établi de mécanisme de rapport fiable – au moyen d'une mise à jour automatique des données, par exemple – avec le Service correctionnel du Canada pour prévenir l'OPP ou les services de police locaux au moment de la libération de ces délinquants, généralement reconnus coupables des crimes les plus graves. Le Ministère ne peut pas être certain que tous les délinquants sous responsabilité fédérale qui habitent en Ontario sont systématiquement inclus dans le Registre.
- Les délinquants sous responsabilité fédérale temporairement détenus dans des établissements provinciaux avant leur transfèrement dans un établissement fédéral sont inscrits dans le Registre au moyen de ce qu'on appelle un dossier « empreinte », mais ces dossiers étaient incomplets. Nous avons repéré 360 détenus sous responsabilité fédérale qui semblaient avoir été libérés dans des collectivités ontariennes, mais dont le nom ne figurait pas dans le Registre de l'Ontario – un dossier « empreinte » complet aurait pu aider à prévenir ce genre de situation.
- Le processus utilisé pour supprimer des dossiers de délinquants du Registre était susceptible d'amélioration. Plus de 730 suppressions n'avaient pas été correctement consignées et nous avons été incapables de déterminer si elles étaient légitimes. Il n'y avait pas non plus de procédure en place pour que le Ministère soit avisé de toute réhabilitation révoquée et qu'il puisse réinscrire le délinquant en conséquence.

- Les procédures employées par les services de police locaux pour assurer le suivi des 384 délinquants qui avaient omis de s'inscrire ou de se réinscrire chaque année variaient beaucoup et ne faisaient l'objet d'aucune directive ministérielle. Nous avons noté que le taux global de conformité des délinquants inscrits était très élevé (95 %), mais que ce taux variait beaucoup entre les services de police locaux. En outre, presque 70 (18 %) des délinquants non inscrits contrevenaient à la Loi depuis plus de deux ans. Nous avons examiné un échantillon de ces délinquants et constaté que, dans deux des cinq services de police concernés, des mandats d'arrestation avaient été lancés pour environ la moitié seulement des délinquants.
- Quoique la Division de la sécurité publique du Ministère inspecte fréquemment les services de police locaux pour s'assurer qu'ils se conforment à la réglementation du gouvernement, les activités liées au Registre n'étaient pas comprises dans la portée de ces inspections au moment de notre vérification.
- Les recherches indiquent qu'il est essentiel d'agir vite dans les enquêtes sur les crimes sexuels possibles tels que les enlèvements d'enfants. Or, les outils du Registre mis à la disposition des enquêteurs comportent certaines limites qui entravent l'efficience des recherches dans la base de données sur les 7 400 délinquants inscrits. Par exemple, il n'existe aucun moyen de faire une recherche rapide selon le sexe et l'âge de la victime, la relation (le cas échéant) entre la victime et le délinquant, ou le lieu du crime. La capacité de filtrer les données du Registre en fonction de ces facteurs aiderait les enquêteurs à identifier et à repérer plus rapidement les délinquants qui les intéressent.
- Le Registre ne contenait pas toujours tous les renseignements requis par la Loi qui auraient pu être utiles aux enquêteurs. Par exemple, 140 dossiers de délinquants ne contenaient aucune photo, seulement 560 dossiers indiquaient l'adresse du lieu de travail ou de l'établissement d'enseignement fréquenté par le délinquant, et plus de 1 200 dossiers ne renfermaient pas de renseignements détaillés sur le cas. De plus, la police n'avait jamais vérifié l'adresse résidentielle de près de 650 délinquants, de sorte qu'il lui serait difficile de les trouver rapidement en cas d'enquête.
- Il existe peu de preuves démontrant que les registres contribuent à réduire le nombre de crimes sexuels ou aident les enquêteurs à trouver les coupables, et le Ministère n'a pas encore établi de mesures du rendement pour son Registre.
- Depuis la création du Registre, près de 9 millions de dollars approuvés à cette fin ont été réaffectés à d'autres secteurs opérationnels de l'OPP. Nous avons également noté que l'Unité du Registre des délinquants sexuels (Unité du RDS) ne disposait pas de ressources suffisantes pour apporter un certain nombre de corrections et d'améliorations prévues au système. Nous avons appris que les 9 millions de dollars approuvés pour les opérations liées au Registre avaient été réaffectés afin de réduire certaines pressions opérationnelles et contraintes financières auxquelles l'OPP faisait face.

Nous avons envoyé le présent rapport au Ministère et nous l'avons invité à y répondre. Sa réponse globale est reproduite ci-après. En ce qui concerne les recommandations individuelles, le Ministère a répondu séparément à chaque recommandation ou fourni une réponse commune à deux ou plusieurs recommandations. Ces réponses suivent les recommandations visées de la section Constatations détaillées de la vérification.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère est fier de son engagement à accroître la sécurité publique en fournissant aux organismes d'application de la loi un outil électronique et des services de soutien fiables et efficaces qui faciliteront le suivi des délinquants sexuels dans nos collectivités ainsi que l'investigation des crimes de nature sexuelle. Le Ministère remercie le vérificateur général pour les observations et recommandations constructives formulées dans ce rapport et pour sa reconnaissance du dévouement et de la diligence démontrés au cours des six dernières années par le personnel du Ministère, qui a travaillé avec efficience à la création du Registre des délinquants sexuels de l'Ontario (le Registre). Nous remercions également le vérificateur général d'avoir souligné la mise en œuvre, par le Ministère, de la politique consistant à aviser personnellement chaque délinquant de son obligation de s'inscrire auprès des forces policières de la localité où il habite, et ce, afin d'améliorer la conformité. Les relations établies entre le Ministère, les services correctionnels provinciaux et les services policiers dans le cadre de la mise en œuvre du Registre ont aidé à maintenir un taux de conformité d'environ 95 % pour ce programme du Ministère.

Comme l'indique le vérificateur général, le Registre constitue un outil d'enquête utile au personnel policier de première ligne, grâce à ses fonctions de recherche telles que la représentation géographique des adresses des délinquants et à d'autres fonctions de tri et de recherche, qui aident le Ministère et les services de police à améliorer la sécurité publique en général.

Constatations détaillées de la vérification

Le Registre des délinquants sexuels de l'Ontario est un outil relativement nouveau mis à la disposition des forces policières de l'Ontario. Le Ministère peut s'enorgueillir à juste titre de son travail des six dernières années, durant lesquelles le Registre est passé d'un simple concept à une base de données utile qui aide les services policiers à surveiller les délinquants sexuels dans leurs collectivités respectives et à faire enquête sur les crimes de nature sexuelle. Le Registre a été établi à un coût raisonnable et doté d'un budget annuel d'environ 4 millions de dollars, dont 1 million est consacré au développement et à la maintenance du système. Il reste toutefois du travail à faire pour s'assurer que le Registre aide effectivement la police à faire enquête sur les crimes sexuels et à atténuer les risques correspondants. Nos observations s'articulent autour de six grands thèmes : les lacunes de l'enregistrement et l'intégralité du Registre; la surveillance et la conformité des délinquants; le soutien aux enquêtes; la formation et le soutien au Registre; la disponibilité et la sécurité du Registre; les rapports sur l'efficacité du Registre.

L'INTÉGRALITÉ DU REGISTRE

Plus le Registre est complet, plus il est utile aux forces de police qui font enquête sur les crimes sexuels. Pour être complet, le Registre doit inclure le nom de tous les délinquants sexuels qui doivent être inscrits, ainsi que des renseignements détaillés et à jour à leur sujet.

Avis d'obligation d'enregistrement

La Loi exige des délinquants qui ont purgé leur peine d'emprisonnement ou qui sont mis en liberté conditionnelle qu'ils s'inscrivent en personne

auprès du service de police local dans les 15 jours suivant leur libération. Les délinquants non condamnés à une peine d'emprisonnement, mais mis en probation ou condamnés avec sursis, doivent eux aussi s'inscrire dans les 15 jours suivant leur condamnation. Les délinquants inscrits doivent se réinscrire chaque année pendant au moins dix ans. Les récidivistes et les délinquants condamnés à plus de dix ans d'emprisonnement doivent se réinscrire chaque année pour le reste de leur vie.

Bien que la Loi ne les oblige pas à le faire, le Ministère et les services de police locaux ont pour politique de délivrer un avis d'obligation d'enregistrement aux délinquants. Notre analyse a toutefois indiqué qu'environ 400 délinquants n'avaient jamais reçu d'avis en ce sens. De ce nombre, près de 17 % ne s'étaient pas inscrits, un pourcentage plus de trois fois plus élevé que le taux de non-conformité global de 5 %. Cet écart montre à quel point les avis aident à maintenir des taux de conformité élevés.

Limites applicables aux exigences en matière d'enregistrement

La Loi oblige tout délinquant qui réside en Ontario à se présenter à un poste de police local « au plus tard 15 jours après sa mise en liberté une fois qu'il a fini de purger la partie détention d'une peine pour une infraction sexuelle ». Cette disposition législative a rendu l'administration du Registre difficile pour l'OPP parce que la ligne de démarcation entre un délinquant « en détention » et un délinquant « en liberté » n'est pas toujours nettement définie. Par exemple, de nombreux délinquants sont en semi-liberté, c'est-à-dire qu'ils peuvent circuler librement dans leur collectivité durant la journée, mais qu'ils doivent passer la nuit dans un établissement correctionnel ou une maison de transition. D'autres purgent une peine discontinue, ce qui leur permet, par exemple, de travailler dans la collectivité durant la semaine et de retourner en prison la fin de semaine. Les délinquants en pareille situation n'ont pas à s'inscrire parce qu'ils ne sont pas présumés avoir purgé une peine d'emprisonnement en vertu de la Loi.

Il convient aussi de mentionner la confusion entourant les obligations en matière d'enregistrement des délinquants qui interjettent appel d'une déclaration de culpabilité. Avant septembre 2005, les délinquants non détenus dans un établissement correctionnel qui en appelaient d'un jugement n'étaient pas tenus de s'inscrire durant le processus d'appel, mais ils devaient le faire en cas de confirmation du verdict par le tribunal. Nous avons toutefois constaté durant notre vérification qu'un seul des services de police visités avait effectué un suivi afin de déterminer si la déclaration de culpabilité avait été confirmée en appel. Aucun autre mécanisme ne semblait avoir été mis en place pour assurer l'enregistrement de ces délinquants. En septembre 2005, l'OPP a commencé à exiger des appelants qu'ils s'inscrivent en attendant l'issue de leur appel, mais elle est revenue sur sa décision vers la fin de notre vérification sur le conseil de l'avocat du Ministère.

Une autre préoccupation concerne les délinquants jugés non criminellement responsables pour cause de maladie mentale. La Commission ontarienne d'examen (COE) du ministère de la Santé et des Soins de longue durée surveille ces délinquants et réévalue leur cas chaque année. Elle peut décider de garder la personne en détention ou de lui accorder une libération conditionnelle ou absolue. La Loi oblige les délinquants qui bénéficient d'une libération absolue ou conditionnelle à s'inscrire, et notre examen des registres de la COE confirme que ces délinquants étaient bel et bien inscrits au Registre. Cependant, bon nombre de délinquants qui n'avaient pas encore été libérés exerçaient leur privilège de vivre dans la collectivité avant la date d'entrée en vigueur de leur libération. Ces personnes n'étaient pas tenues de s'inscrire avant leur libération officielle.

Délinquants sous responsabilité provinciale

Le suivi du délinquant incarcéré dans un établissement correctionnel provincial est effectué grâce au Système informatique de suivi des contrevenants (SISC) du Ministère, et un dossier « empreinte » du délinquant est créé dans le Registre. Ce dossier empreinte est activé au moment de la libération, et le délinquant doit s'inscrire auprès de la police dans la collectivité où il élit domicile dans les 15 jours suivant sa libération. Les délinquants sous probation ou purgeant une peine avec sursis font aussi l'objet d'un suivi dans le SISC.

Au moment de son établissement en 2001, le Registre contenait des renseignements tirés des dossiers de délinquants sexuels conservés dans le SISC. L'Unité du RDS considère encore le SISC comme une source fondamentale pour la mise à jour quotidienne des données du Registre, y compris toute révision aux dossiers de délinquants existants, comme les modifications à apporter à la peine imposée ou à la date de libération. Durant notre vérification, nous avons examiné l'intégralité du processus de transfert en comparant les données du Registre à une liste, extraite du SISC, des délinquants sexuels qui auraient dû être inscrits ou enregistrés. Nous avons repéré 175 cas de délinquants ayant un dossier dans le SISC pour lesquels aucun dossier empreinte n'avait été créé dans le Registre ou qui n'avaient jamais été inscrits au moment de leur libération.

Le SISC est une bonne source de données pour le Registre, mais il n'assure pas le suivi de tous les délinquants reconnus coupables. Nous avons donc obtenu auprès des tribunaux provinciaux une liste complète distincte de tous les délinquants sexuels qui, selon les renseignements figurant dans cette liste, auraient dû être inscrits ou pour lesquels un dossier empreinte aurait dû être créé dans le Registre. Nous avons comparé ces données à celles du Registre et trouvé 190 autres délinquants dont le nom ne figurait pas dans le Registre. Il ne faut pas oublier que les délinquants non inscrits dans le Registre ne sont ni surveillés par la police locale, ni identifiés lorsque la police consulte le Registre dans le cadre d'une enquête.

Une autre question d'intégralité concerne les jeunes délinquants reconnus coupables de crimes sexuels. Tout jeune délinquant reconnu coupable d'un tel crime et condamné à une peine applicable aux adultes est tenu de s'inscrire. Cependant, la majorité de ces jeunes délinquants purgent leur peine dans un des huit centres de détention pour jeunes de la province plutôt que dans des établissements pour adultes. Les dossiers de ces délinquants ne sont pas stockés dans le SISC, et aucune procédure n'avait été mise en place pour que ces délinquants soient inscrits dans le Registre au moment de leur libération.

Délinquants sous responsabilité fédérale

Les délinquants condamnés à une peine d'emprisonnement de deux ans ou plus sont incarcérés dans des établissements correctionnels fédéraux. Au début de 2001, le Service correctionnel du Canada (SCC) estimait qu'il y avait en Ontario environ 700 délinquants sexuels incarcérés dans des prisons fédérales et 360 délinquants sexuels sous surveillance communautaire, dont ceux en liberté conditionnelle ou liberté d'office.

Le Ministère a eu plusieurs discussions avec ses homologues fédéraux sur la possibilité d'obtenir les données du système fédéral en vue de la création d'un dossier empreinte pour ces délinquants dans le Registre provincial afin de pouvoir surveiller la date de leur libération, mais aucun mécanisme de transfert de données n'a jamais été mis en place. Il n'existe donc aucune garantie que le Registre contient des renseignements sur tous les délinquants qui sont détenus dans des établissements fédéraux depuis 2001, ou qui sont assujettis à des programmes fédéraux de surveillance communautaire.

Nous craignons qu'en l'absence de données provenant des autorités fédérales ou d'une autre méthode fiable permettant d'obtenir les renseignements nécessaires pour créer un dossier empreinte, les délinquants libérés d'un établissement fédéral après avoir purgé leur peine ne soient pas inscrits. À cet égard, nous avons noté que SCC n'avait pas de processus formel pour informer le Ministère de la libération d'un délinquant sexuel. Le Ministère compte actuellement sur un processus plus informel de communication entre les établissements correctionnels fédéraux, les bureaux de libération conditionnelle fédéraux et les services de police locaux. La police locale inscrit effectivement les délinquants dont elle est informée de la libération, mais les services de police que nous avons visités doutaient que le processus en place leur permette d'être informés de tous les délinquants libérés. La pratique générale est d'établir un plan de libération pour les délinquants à risque élevé et d'aviser les services de police locaux en conséquence. Nous avons néanmoins constaté que cette pratique n'était pas uniforme à l'échelle de la province et que les unités locales de lutte contre les crimes sexuels, qui sont chargées d'entrer les données dans le Registre, n'étaient pas toujours informées de la libération de ces délinquants.

Lorsque les délinquants sous responsabilité fédérale sont temporairement détenus dans des établissements provinciaux avant leur transfèrement dans un établissement fédéral, un dossier empreinte est créé dans le Registre. L'Unité du RDS nous a informés qu'elle examinait ces dossiers empreintes, qu'elle avisait les délinquants sur le point d'être libérés de l'établissement fédéral de leur obligation de s'inscrire, et qu'elle activait les dossiers après la date d'entrée en vigueur de leur libération. Nous avons toutefois constaté que, dans bien des cas, le Ministère ne connaissait pas la date de libération de ces délinquants et ne pouvait donc pas s'assurer que cette procédure avait été suivie. Notre analyse nous a permis d'identifier 360 délinquants dont le dossier indiquait qu'ils avaient été libérés d'un établissement fédéral, mais qu'ils ne s'étaient jamais inscrits par la suite.

Les infractions sexuelles plus graves sont généralement jugées par la Cour supérieure de justice, et les délinquants reconnus coupables de telles infractions peuvent être envoyés directement dans des établissements fédéraux. Comme les délinquants en question ne sont pas placés temporairement dans un établissement provincial, le Registre ne contient pas de dossiers empreintes sur eux. Selon les données du ministère du Procureur général, il y a eu 3 400 renvois d'infractions de ce genre depuis 2001. Le Ministère n'est pas avisé de ces cas et ne dispose d'aucun mécanisme pour garantir que ces individus s'inscrivent au moment de leur libération.

Délinquants d'autres provinces canadiennes

Selon les estimations du ministère des Finances, environ 64 000 personnes provenant d'autres provinces s'établissent en Ontario chaque année. En vertu de la Loi, les personnes reconnues coupables d'infractions sexuelles qui sont originaires d'une autre région du Canada doivent s'inscrire auprès de la police locale dans les 15 jours suivant leur arrivée en Ontario. Cependant, aucun mécanisme ne permet de vérifier si ces personnes se conforment à leur obligation d'enregistrement. En effet, il n'y a ni procédure interne pouvant aider à identifier les délinquants qui s'établissent en Ontario, ni processus par lequel les autres provinces et territoires peuvent informer le Ministère des déménagements dont ils ont connaissance. Le RNDS fédéral est d'une utilité limitée à cet égard car, aux termes de la loi fédérale, l'enregistrement n'est pas obligatoire pour tous les délinquants reconnus coupables. Par ailleurs, l'accès aux dossiers du RNDS étant restreint, il est difficile d'y effectuer des recherches générales. Le Ministère espère essentiellement que

les délinquants s'inscriront de leur propre initiative au Registre. Le nombre de délinquants reconnus coupables dans d'autres régions du Canada qui vivent maintenant en Ontario sans que leur nom figure au Registre n'a jamais fait l'objet d'une évaluation.

Délinquants qui quittent l'Ontario

Les délinquants qui quittent l'Ontario doivent en aviser la police locale avant leur départ, et ils ne sont plus tenus de se réinscrire chaque année. Nous avons constaté que, depuis la création du Registre, environ 400 délinquants avaient déclaré avoir quitté la province. Cependant, il n'y avait ni politique ni ligne directrice obligeant la police à confirmer que ces déménagements avaient effectivement eu lieu. Nous avons noté que la police avait vérifié les départs dans seulement 30 des 400 cas.

RECOMMANDATION 1

Pour aider à garantir l'enregistrement de tous les délinquants reconnus coupables d'infractions sexuelles, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- s'employer avec les services correctionnels et policiers à délivrer l'avis d'obligation d'enregistrement à tous les délinquants reconnus coupables d'infractions sexuelles au moment approprié;
- envisager de réviser les exigences législatives existantes de manière à obliger tous les délinquants libérés qui vivent dans la collectivité à s'inscrire;
- travailler en étroite collaboration avec les systèmes judiciaire et correctionnel provinciaux afin d'obtenir tous les dossiers de délinquants sur une base continue;
- travailler avec le Service correctionnel du Canada afin d'obtenir des données sur tous les délinquants détenus dans des établissements fédéraux en Ontario depuis la création du Registre;
- envisager d'établir des procédures pour identifier les délinquants qui viennent s'établir en Ontario, et confirmer le départ des délinquants qui annoncent leur intention de quitter la province.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse commune aux recommandations 1, 5 et 9. Cette réponse est reproduite après la Recommandation 9.

Suppression des dossiers de délinquants

Le délinquant sexuel qui obtient une réhabilitation de la Commission nationale des libérations conditionnelles peut demander que son dossier soit supprimé du Registre. À la réception d'une preuve satisfaisante de réhabilitation, et après que la direction aura signifié son approbation, l'Unité du RDS supprime en permanence le dossier du délinquant. La réhabilitation peut toutefois être révoquée en cas d'infraction aux conditions de la réhabilitation ou de problèmes de conduite ou de comportement de la part du délinquant. Lorsqu'une réhabilitation est révoquée, le délinquant doit se réinscrire auprès du Ministère. Au moment de notre vérification, le Ministère n'était pas avisé des réhabilitations révoquées et n'avait pas de procédés compensatoires garantissant la réinscription des délinquants touchés.

Les suppressions étant permanentes, il faudrait maintenir des pistes de vérification appropriées pour s'assurer que ces suppressions sont légitimes. Au moment de notre vérification, le Ministère avait supprimé près de 1 300 dossiers depuis la création du Registre. Cependant, ce n'est qu'en novembre 2002 qu'il a commencé à suivre et à documenter ces suppressions, dont 532 sont consignées dans un journal. Comme le montre la Figure 2, il n'y avait

Figure 2 : Nombre de dossiers supprimés du Registre entre avril 2001 et février 2007

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

	nombre de suppressions selon les dossiers du Registre	nombre de suppressions selon le journal de bord	nombre de suppressions non justifiées
avril 2001–nov. 2002	541	0	541
nov. 2002–févr. 2007	723	532	191
Total	**1 264**	**532**	**732**

ni soutien ni suivi dans plus de 730 autres cas de dossiers supprimés.

Nous avons constaté durant notre examen que des dossiers étaient parfois supprimés après avoir été créés par erreur dans des cas de libération conditionnelle et que ces suppressions n'étaient pas toujours documentées de façon appropriée. Il arrivait aussi au personnel de repérer des enregistrements en double dans le Registre et de les supprimer sans documentation à l'appui. Nous avons également remarqué que le Ministère avait supprimé une centaine de dossiers de délinquants fictifs créés à des fins de formation dans le Registre, au lieu d'utiliser la base de données existante établie à cette fin.

RECOMMANDATION 2

Pour que les dossiers de délinquants ne soient supprimés qu'à des fins légitimes, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- collaborer avec la Commission nationale des libérations conditionnelles afin d'être tenue au courant des réhabilitations révoquées et de veiller à ce que les délinquants se réinscrivent en temps opportun;
- assurer le suivi des demandes de suppression et tenir une documentation à l'appui.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse commune aux recommandations 2, 7 et 8. Cette réponse est reproduite après la Recommandation 8.

Réinscription annuelle des délinquants

Tous les délinquants inscrits doivent se réinscrire chaque année auprès de la police locale. Bien que le Ministère envoie des rappels annuels aux délinquants au cours du mois précédant la date de réinscription, les délinquants peuvent choisir de ne pas recevoir ces rappels. Selon notre analyse des données, plus de 6,3 % des 1 700 délinquants qui ont exercé cette option ne se sont pas conformés à leur obligation – soit environ 50 % de plus que le taux de 4,4 % enregistré pour ceux qui avaient reçu le rappel.

Lorsqu'un avis est retourné parce que Postes Canada n'a pas pu le livrer, le Ministère marque le dossier du délinquant, et les services de police locaux sont censés assurer un suivi pour retrouver le délinquant. Or, le Ministère n'avait aucune politique concernant ce processus de suivi, et nous avons constaté que les pratiques variaient beaucoup à travers la province. Notre analyse des données indiquait que la police avait effectué un suivi dans environ la moitié seulement des rappels non distribuables.

RECOMMANDATION 3

Pour que les dossiers du Registre soient tenus avec exactitude, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- envisager de révoquer le droit de choisir de ne pas recevoir le rappel postal annuel dans le cas des délinquants qui n'ont pas respecté leur obligation;
- établir des procédures à l'intention des services policiers pour qu'ils assurent un suivi en

temps opportun des rappels retournés parce que non distribuables.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère examinera les répercussions découlant du fait de ne plus permettre aux délinquants de choisir de ne pas recevoir des rappels annuels et formulera des recommandations à l'intention des services policiers pour que ceux-ci normalisent leurs procédures de gestion des lettres retournées au Ministère. L'application du Registre avise immédiatement les services policiers de toute correspondance adressée à un délinquant qui est retournée par Postes Canada, ce qui pourrait indiquer que le délinquant n'habite plus à l'adresse inscrite dans le Registre.

SURVEILLANCE ET CONFORMITÉ DES DÉLINQUANTS

Les délinquants libérés doivent s'inscrire auprès de la police locale dans les 15 jours suivant leur libération. Ceux qui omettent de s'inscrire ou de se réinscrire chaque année voient leur dossier marqué comme non conforme dans le Registre et peuvent être accusés d'une infraction punissable par une amende ou une peine d'emprisonnement. La politique du Ministère exige des services policiers qu'ils prennent des mesures raisonnables pour assurer le suivi des délinquants qui manquent à leur obligation d'enregistrement. Une des options qui s'offrent à la police est d'obtenir et de lancer un mandat d'arrestation contre le délinquant. La sanction ultime dont dispose la police est de porter des accusations.

Comme le Ministère n'a pas défini les mesures raisonnables que la police est censée prendre à l'égard des délinquants qui ne se conforment pas à la loi, nous avons constaté que les procédures de suivi, dont la délivrance de mandats, variaient considérablement entre les services policiers. Le Ministère n'avait pas non plus de mécanisme pour consigner les mesures prises en pareil cas. Notre analyse a révélé que presque 70 des 384 délinquants en contravention de la loi au moment de notre vérification l'étaient depuis plus de deux ans, alors que d'autres l'étaient depuis la création du Registre. Nous avons constaté que deux des cinq services de police visités avaient lancé des mandats pour seulement la moitié des délinquants en contravention depuis plus de deux ans. (Deux autres avaient lancé des mandats pour tous ces délinquants, tandis que le cinquième ne connaissait aucun délinquant dans cette situation.) Nous avons également noté que le taux de conformité à l'échelle provinciale s'élevait à 95 %, mais que les taux variaient considérablement entre les services de police locaux, allant de zéro à 100 %.

Par ailleurs, l'Unité du RDS n'avait pas vraiment le pouvoir d'obliger la police locale à s'occuper des questions liées au Registre, notamment en assurant le suivi des délinquants qui ne se conforment pas à la loi. Quoique le personnel de l'Unité du RDS visite et conseille la police locale, il le fait surtout à des fins de formation et pour offrir son aide sur des aspects particuliers de l'utilisation du Registre. La Division de la sécurité publique du Ministère inspecte fréquemment les services de police locaux afin de vérifier leur conformité aux règlements et lignes directrices du Ministère. Cependant, au moment de notre vérification, ces inspections n'englobaient pas l'examen des procédures de suivi des délinquants sexuels qui ne se conforment pas à la loi.

RECOMMANDATION 4

Pour que les délinquants qui ne se conforment pas à la loi fassent l'objet d'un suivi en temps opportun, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- élaborer des lignes directrices et des procédures à l'intention des services policiers en ce qui concerne le suivi des délinquants

qui ne se conforment pas à la loi, y compris les politiques relatives à la délivrance des mandats;
- travailler en collaboration avec les services de police des collectivités où le taux de non-conformité à l'obligation d'enregistrement est élevé;
- envisager d'inclure des activités liées au Registre dans la portée des inspections de la Division de la sécurité publique.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En consultation avec les intervenants policiers, les responsables du Registre et la Division de la sécurité publique (DSP), le Ministère examinera et évaluera les lignes directrices et procédures applicables à tous les services de police en ce qui concerne les délinquants ne se conformant pas à la Loi, y compris les mesures prévues pour lancer les enquêtes et appréhender les transgresseurs. L'examen inclura l'évaluation des lignes directrices figurant dans le Manuel des normes policières et du processus d'inspection de la DSP.

SOUTIEN AUX ENQUÊTES

Consultation du Registre

Un des principaux objectifs du Registre est d'aider la police à faire enquête sur une infraction sexuelle possible, comme l'enlèvement d'un enfant. Les données de recherche indiquent que, dans les cas de meurtre d'un enfant enlevé à des fins sexuelles, une intervention rapide est essentielle, car 44 % des victimes sont tuées dans l'heure qui suit l'enlèvement, et 91 % dans les 24 heures qui suivent. Pour faciliter une intervention rapide et efficace, les enquêteurs doivent être en mesure de consulter rapidement le Registre afin d'identifier et de repérer les suspects les plus probables dans un cas donné.

Le Registre est relativement nouveau, et le Ministère s'est surtout efforcé jusqu'ici de s'assurer que tous les délinquants connus étaient inscrits et que les données de base étaient saisies. Une des fonctions les plus utiles est la corrélation des adresses des délinquants avec un logiciel de représentation géographique qui permet aux enquêteurs de générer et d'imprimer rapidement des cartes mettant en relief les adresses des délinquants qui habitent à une distance spécifiée du lieu d'un crime. Cette fonction a été prévue parce que les recherches montrent que, dans 80 % des cas, les enfants sont enlevés dans un rayon d'un quart de mille autour de l'endroit où la victime a été vue pour la dernière voie, habituellement par des délinquants qui vivent, qui travaillent ou qui ont une raison légitime de se trouver dans les environs.

Les enquêteurs disposent d'autres outils pour vérifier les 7 400 dossiers de délinquants stockés dans le Registre, mais on pourrait accroître considérablement l'utilité du Registre en fournissant des outils de recherche additionnels et en améliorant la fonctionnalité des outils existants. Par exemple :

- Certains délinquants ne s'en prennent qu'à des personnes de sexe féminin, tandis que d'autres ne font que des victimes de sexe masculin. De même, certains délinquants n'agressent que des enfants, tandis que d'autres n'attaquent que des adultes. Au moment de notre vérification, il n'y avait aucun moyen de filtrer rapidement les données du Registre en fonction de ces facteurs. Nos discussions avec les services de police locaux et les réponses à notre sondage révèlent qu'il serait utile pour les enquêteurs de pouvoir identifier les suspects potentiels selon le sexe ou l'âge de leurs victimes antérieures sans avoir à vérifier tous les dossiers de la base de données ou d'un secteur géographique particulier.
- De même, dans un cas d'agression par un étranger, les enquêteurs devraient être en mesure d'éliminer dès le début les délinquants

qui n'ont agressé que des membres de leur famille immédiate ou élargie.

- Il serait utile pour les policiers qui font enquête sur une agression commise dans un lieu donné de générer des listes, non seulement des délinquants qui habitent à proximité, mais aussi de ceux qui ont commis leurs infractions près de ce lieu.

Les bases de données peuvent généralement être triées ou filtrées de la manière suggérée plus haut, par insertion d'un mot clé dans un champ de recherche. Pour que les enquêteurs puissent suivre les recommandations qui précèdent, le Ministère devrait créer des champs de recherche en fonction de quatre critères additionnels : le sexe de la victime, l'âge de la victime, la relation de parenté entre la victime et le délinquant, et le lieu du crime. Certains de ces renseignements figurent déjà dans le Registre, mais ne sont pas en format consultable. Dans le long terme, il pourrait être utile d'ajouter de nouveaux champs, dont la couleur des cheveux ou de la peau des victimes. Plus les données seront détaillées et consultables, plus le Registre sera utile aux enquêteurs.

Dossiers de délinquants

Les délinquants qui s'inscrivent doivent fournir des renseignements personnels à la police, dont leur nom, leur date de naissance, l'adresse de leur domicile ou de leur résidence secondaire, leur numéro de téléphone et une photo. Ils doivent aussi fournir l'adresse de leur lieu de travail ou établissement d'enseignement, s'il y a lieu. Les résultats de notre examen des dossiers du Registre et de notre sondage révèlent que les renseignements fournis par les délinquants étaient incomplets. Par exemple, environ 140 délinquants n'avaient pas de photo dans le Registre, et seulement 560 dossiers de délinquants précisaient l'adresse du lieu de travail ou de l'établissement d'enseignement. Comme de nombreux délinquants pourraient travailler ou fréquenter un établissement d'enseignement à une certaine distance de leur lieu de résidence, ces renseignements pourraient aider à trouver rapidement les délinquants durant une enquête. Le règlement d'application de la Loi mentionne beaucoup d'autres renseignements que la police pourrait inclure dans les dossiers de délinquants, par exemple les caractéristiques physiques telles que les cicatrices et les tatouages, mais nous avons constaté que ces données n'étaient pas toujours recueillies et consignées. Les réponses à notre sondage et les résultats de notre examen des registres d'autres administrations indiquent que d'autres détails, comme les renseignements pertinents sur le véhicule du délinquant et les coordonnées d'autres membres de la famille, pourraient être utiles. La Figure 3 compare le registre de l'Ontario avec ceux d'autres administrations, notamment en ce qui concerne les renseignements stockés.

Nous avons noté que certains services de police fournissaient des détails considérables sur l'infraction, le délinquant et la victime dans la case consacrée à la description du cas. Bien qu'utiles, ces renseignements ne peuvent pas être consultés ou filtrés par les enquêteurs de la même manière qu'un champ de données. Nous avons également constaté que, dans près de 1 200 dossiers de délinquants, cette case était vide.

La politique du Ministère oblige également la police à obtenir et à vérifier des preuves d'identité et d'adresse au moment de l'enregistrement initial, et de nouveau chaque fois que le délinquant se réinscrit et que les renseignements du Registre sont mis à jour. Notre analyse des dossiers du Registre indiquait toutefois que seule l'adresse domiciliaire était vérifiée, et rien ne prouvait que cette vérification avait été faite pour environ 650 délinquants. Nous avons également constaté qu'il arrivait parfois à la police d'accepter et de consigner des numéros de case postale au lieu d'exiger du délinquant qu'il fournisse une adresse municipale. En l'absence d'adresse fiable, la police a moins de chances de trouver rapidement les délinquants dans le cadre d'une enquête.

Figure 3 : Comparaison des registres de délinquants sexuels d'administrations choisies[1]

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	ON	CAN	CAL	FL	MA	MI	NJ	NY	TX	UK
première année d'inscription	2001	2004	1944	1993	1996	1994	1994	1995	1991	1997
accès public			✓	✓	✓[2]		✓[3]	✓[2]	✓	
première inscription (nombre de jours après la libération)	15	15	5	2	2	0[4]	0[4]	10	7	3
période minimale d'obligation d'inscription (en années)	10	10	pour la vie	pour la vie	20	25	15	10	10	5
inscription annuelle	✓	✓	✓					✓		
caractéristiques physiques	facultatif	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		
renseignements sur la victime	facultatif	✓							✓	
renseignements sur le véhicule			✓						✓	
adresse du lieu de travail ou de l'établissement d'enseignement	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓		✓	

1. ON–Ontario; CAN–Canada; CAL–Californie; FL–Floride; MA–Massachusetts; MI–Michigan; NJ–New Jersey; NY–New York; TX–Texas; UK–Royaume-Uni
2. délinquants à risque modéré ou élevé seulement
3. délinquants à risque élevé seulement
4. à la date de libération

RECOMMANDATION 5

Pour que le Registre aide davantage à identifier rapidement les suspects potentiels dans le cadre d'une enquête, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- créer une fonction de recherche permettant de filtrer les données selon le sexe de la victime, l'âge de la victime, le lien de parenté (s'il y a lieu) avec le délinquant, et le lieu des infractions antérieures;
- envisager de recueillir d'autres renseignements utiles, comme les renseignements pertinents sur le véhicule du délinquant et les coordonnées des membres de sa famille;
- veiller à ce que la police vérifie les renseignements concernant les délinquants en temps opportun;
- exiger de tous les délinquants qu'ils fournissent une adresse résidentielle au moment de l'enregistrement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse commune aux recommandations 1, 5 et 9. Cette réponse est reproduite après la Recommandation 9.

FORMATION ET SOUTIEN AU REGISTRE

Le budget approuvé du Ministère pour l'exploitation et la tenue centralisées du Registre s'élève à environ 4 millions de dollars par an. Ce montant exclut les dépenses engagées par les services de police locaux, mais il comprend près de 1 million de

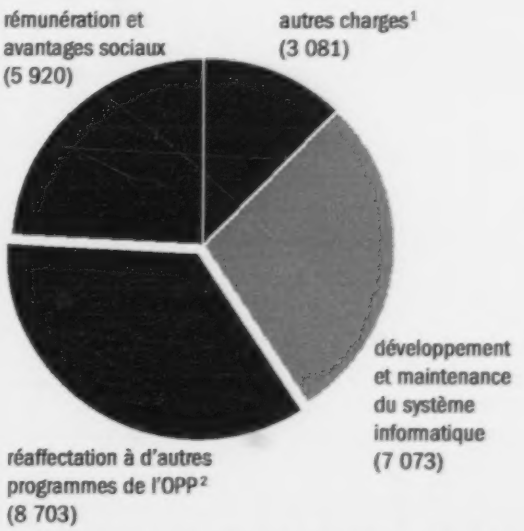
dollars pour le développement et la maintenance du système d'applications du Registre. Ces services sont fournis par l'unité des services technologiques qui assure un soutien à plusieurs ministères ayant des responsabilités de nature juridique. Notre examen des 3 millions de dollars qui restent a révélé que l'OPP n'utilisait pas toujours ces fonds à des fins liées au Registre. Nous avons appris que les pressions opérationnelles et contraintes financières subies par l'OPP au cours des dix dernières années avaient nui à plusieurs programmes. Ainsi, bien que 16,1 des 24,8 millions de dollars affectés au Registre entre le 1er avril 2000 et le 31 mars 2006 aient servi directement à l'exploitation du Registre, le reste, soit 8,7 millions de dollars, a été utilisé à d'autres fins. Une partie de ces fonds a servi à supporter le coût des postes de la Section des sciences du comportement, dont le travail aide notamment à alimenter le Registre. Le reste des fonds a servi à appuyer la sécurité nationale ainsi que d'autres priorités liées à la sécurité publique. Ces dépenses et réaffectations sont résumées à la Figure 4.

Comme une partie importante de son budget approuvé a été réaffectée ailleurs, l'Unité du RDS a été incapable de mener à bien un certain nombre d'activités prévues. Par exemple, une des principales raisons d'être des visites effectuées par l'Unité du RDS est d'offrir une formation et un soutien à l'échelon local. Cependant, comme le montre la Figure 5, l'Unité a été incapable d'atteindre son objectif, à savoir visiter au moins une fois par an chacun des 140 services de police locaux.

Il n'est donc pas étonnant que la baisse du nombre de visites ait suscité des préoccupations en matière de formation. Les services de police que nous avons interrogés ont tous les deux soulevé ce point, un répondant sur quatre indiquant que l'utilisation du Registre devait faire l'objet d'une formation plus poussée. Nous avons également noté que moins de 25 % du budget de formation approuvé était utilisé chaque année. Enfin, bien qu'une conférence de formation et d'échange d'information

Figure 4 : Dépenses et réaffectations du Ministère au titre du Registre des délinquants sexuels pour la période de six ans terminée le 31 mars 2006 (en milliers de dollars)

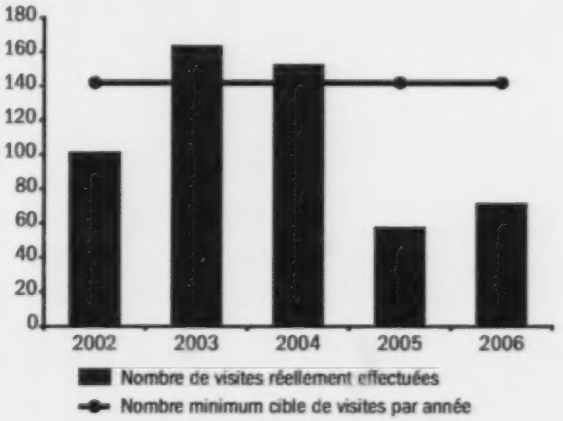
Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



1. y compris la formation, les visites sur les lieux et les fournitures de bureau
2. y compris la Section des sciences du comportement, la sécurité nationale et d'autres priorités de sécurité publique

Figure 5 : Nombre cible de visites de services policiers par l'Unité du RDS, 2002–2006

Source des données : Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels



organisée en 2004 à l'intention des représentants des services de police de toute la province ait été bien accueillie, l'exercice n'a jamais été répété.

La charge de travail de l'Unité du RDS s'est alourdie sensiblement vers la fin de 2006 lorsqu'un lien électronique vers le Registre national des délinquants sexuels a été coupé, ce qui a obligé le personnel à entrer manuellement les dossiers des délinquants sous responsabilité fédérale dans le RNDS.

Le manque de ressources a également entravé les efforts visant à améliorer la fonctionnalité du Registre, bien que les utilisateurs aient suggéré de nombreuses améliorations possibles. Par exemple, nous avons recensé près de 50 demandes de changement ou de correction en souffrance, dont certaines remontaient à 2003. Des enquêteurs de police avaient notamment demandé une fonction qui leur aurait permis de chercher les adresses résidentielles antérieures des délinquants en plus de leur adresse actuelle, car ils ont parfois besoin de cette information.

Le Registre contient également un certain nombre de rapports pouvant aider les services policiers à surveiller les délinquants qui habitent dans leur région. Ces rapports identifient notamment les délinquants qui ne se conforment pas à la loi, listent ceux qui sont censés être libérés d'établissements provinciaux ou fédéraux et indiquent la date de libération prévue, ou présentent la distribution des délinquants dans la collectivité. Nous avons examiné de nombreux rapports et repéré certaines erreurs commises par l'application du Registre qui les produit. Les utilisateurs ont eux-mêmes repéré certaines de ces erreurs et demandé qu'elles soient corrigées, mais, comme il est indiqué plus haut, de nombreuses demandes de modification au système sont en souffrance depuis 2003.

RECOMMANDATION 6

Pour aider à améliorer l'utilité et la responsabilisation du Registre, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- s'assurer que les services de police locaux reçoivent une formation et un soutien suffisants;
- prioriser les demandes de modification en souffrance et y consacrer des ressources suffisantes pour les traiter en temps opportun;
- corriger toutes les erreurs connues des rapports du système pour que la police ait accès à des renseignements exacts lorsqu'elle consulte la base de données du Registre à des fins d'enquête;
- veiller à ce que tous les fonds approuvés aux fins du Registre soient bel et bien affectés à des activités liées au Registre.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère est en train d'examiner le programme du Registre. Une fois cet examen terminé, il évaluera les besoins en financement du Registre dans le contexte des autres priorités liées à la sécurité publique de son enveloppe de financement.

Le Ministère reconnaît l'importance d'offrir une formation et un soutien suffisants aux services de police. Il examinera les options de formation pour s'assurer qu'un soutien continu est offert en réponse aux besoins des intervenants. Il continuera également d'améliorer le matériel de formation mis à la disposition des services policiers pour que les renseignements sur les délinquants sexuels soient enregistrés de façon appropriée. Enfin, le Ministère travaillera de concert avec son fournisseur de services de TI afin de déterminer les besoins en financement associés à une prestation améliorée des services.

DISPONIBILITÉ DU REGISTRE

Durant une enquête sur un crime sexuel, le délai d'intervention de la police est d'une importance cruciale. Les services policiers doivent donc avoir accès en permanence aux données du Registre.

La majorité des répondants à notre sondage étaient satisfaits du temps de réponse du système et ne signalaient aucun problème d'accès au Registre quand ils en avaient besoin. Cependant, nous avons noté que le Ministère n'avait pas encore finalisé de plan de reprise après sinistre afin d'assurer la récupération intégrale des données du Registre en cas de sinistre majeur ou de panne du matériel. Par ailleurs, bien qu'il assure la sauvegarde quotidienne du Registre, le Ministère n'a jamais testé les bandes de sauvegarde pour vérifier si tous les fichiers d'application et de données pouvaient être restaurés au besoin.

RECOMMANDATION 7

Pour que la police ait toujours accès au Registre, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit compléter le plan de reprise après sinistre du Registre et en tester l'efficacité dans les meilleurs délais.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse commune aux recommandations 2, 7 et 8. Cette réponse est reproduite après la Recommandation 8.

ACCÈS SÉCURISÉ AU REGISTRE

Bien que certains autres registres de délinquants sexuels soient accessibles au public en Amérique du Nord, la Loi stipule que seuls les responsables de l'application de la loi ont accès aux dossiers de délinquants de l'Ontario. C'est pourquoi le Registre doit être doté de contrôles d'accès fiables.

Les données du Registre sont bien protégées sur le plan matériel, car tous les terminaux qui ont accès au Registre se trouvent dans des locaux sécurisés du Ministère ou dans des détachements de police locaux. Elles sont également protégées par un système de comptes utilisateur et de droits d'accès. Un autre niveau de protection a été prévu en raison de la nature extrêmement délicate des données : la technologie de l'infrastructure à clés publiques (ICP) permet de chiffrer toute l'information à destination et en provenance du Registre afin de prévenir tout accès ou toute modification non autorisés. La politique de l'OPP recommande un examen annuel des infrastructures ICP. Le dernier examen a été effectué en 2005, et le plan d'action élaboré pour parer aux vulnérabilités décelées à ce moment-là n'a pas encore été pleinement mis en œuvre.

Durant notre vérification, nous avons examiné les comptes utilisateur du Registre ainsi que les niveaux d'accès accordés aux services de police visités, et nous avons constaté certains points à améliorer. Environ 11 % des comptes utilisateur examinés auraient dû être annulés ou leur niveau d'accès aurait dû être ramené à une catégorie conférant moins de privilèges. Nous avons également noté que le Ministère ne prévoyait pas des examens périodiques des droits d'accès accordés aux utilisateurs, et qu'il n'assurait pas une tenue adéquate de la documentation liée aux demandes d'accès. Nous n'étions donc pas en mesure de déterminer si les droits d'accès existants étaient proportionnels aux responsabilités professionnelles des utilisateurs et s'ils avaient été approuvés en bonne et due forme.

Nous avons également remarqué qu'un groupe d'employés responsables du développement et du soutien des applications avaient accès à toutes les données du Registre, ce qui leur permettait de créer, de modifier et même de supprimer des dossiers de délinquants sans laisser de piste de vérification. Ce niveau d'accès au Registre va à l'encontre des pratiques exemplaires de l'industrie et risque de compromettre l'intégrité des données.

RECOMMANDATION 8

Pour aider à protéger les renseignements confidentiels du Registre contre tout accès ou toute modification non autorisés, le ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit :

- veiller à ce que la Police provinciale de l'Ontario effectue des examens périodiques de la sécurité conformément à la politique et que les recommandations découlant de ces examens soient mises en œuvre en temps opportun;
- examiner périodiquement les droits d'accès pour s'assurer que les renseignements figurant dans le Registre ne sont communiqués qu'aux utilisateurs qui ont besoin de les connaître et que les droits de modification font l'objet d'un contrôle rigoureux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse commune aux recommandations 2, 7 et 8. Cette réponse est reproduite ci-après.

Le Ministère appuie ces recommandations. La vérification du Registre a abouti à une amélioration immédiate du processus normalisé d'assurance de la qualité consistant à saisir les suppressions de dossiers légitimes. Les responsables du Registre ont immédiatement demandé au Service des dossiers de la GRC et à la Commission nationale des libérations conditionnelles du Canada de leur fournir des listes des délinquants dont la réhabilitation pourrait être révoquée. Le Ministère est en train d'apporter des améliorations à son plan de reprise après sinistre technologique. Il reconnaît qu'il doit continuer de protéger ses renseignements contre tout accès non autorisé ou toute tentative de falsification. La Police provinciale de l'Ontario (OPP) a entrepris un examen de la sécurité ICP qui permettra de déceler les vulnérabilités du système et d'y parer rapidement. La politique de l'OPP prévoit d'ailleurs des examens périodiques de la sécurité ICP, ce qui aidera à atténuer les risques connexes.

EFFICACITÉ DU REGISTRE

Bien que le Registre des délinquants sexuels de l'Ontario ait été le premier du genre au Canada, la Figure 3 (plus haut) montre que de tels registres ne sont pas nouveaux. On en trouve dans le monde entier, le premier registre nord-américain ayant été établi par la Californie en 1944. Trois autres États américains ont suivi dans les années 1960 et sept autres dans les années 1980. La plupart des États américains ont aujourd'hui des lois concernant l'enregistrement des délinquants sexuels, et ces registres bénéficient généralement de la faveur du public.

Malgré le fait que les registres de délinquants sexuels existent depuis de nombreuses années et qu'ils peuvent consommer des ressources publiques considérables, nous avons été surpris par le peu de preuves montrant qu'ils aident effectivement à réduire les crimes sexuels ou qu'ils aident les enquêteurs à trouver les coupables, et par le peu de tentatives faites pour démontrer leur efficacité à cet égard. Cela n'est pas passé inaperçu pour certains critiques des registres de délinquants sexuels, qui soutiennent qu'il vaudrait mieux affecter les fonds publics à des programmes de traitement et de soutien à l'intention des délinquants, dont il existe des preuves documentées qu'ils aident à réduire les cas de récidive (c'est-à-dire les autres crimes commis par les délinquants libérés).

La Société John Howard soutenait notamment dans sa fiche de renseignements publiée en juillet 2001, intitulée *Sex Offender Registries: A Costly Illusion,* que l'acceptation des registres par le public semblait fondée en grande partie sur certains mythes, par exemple que le taux d'infractions

sexuelles est en hausse, que ces infractions sont commises par des prédateurs étrangers, et que la majorité des délinquants sexuels vont récidiver. La Société fait valoir les points suivants :

- Le taux d'infractions sexuelles signalées par personne au Canada a diminué de 35 % depuis 1993, et l'Ontario affiche un taux inférieur à la moyenne nationale. [La mise à jour des données effectuée par Statistique Canada en 2005 indique que le taux national a encore chuté de 5 % depuis.]
- Les catégories plus graves d'infractions sexuelles, mettant en cause des armes, des menaces ou des blessures graves, représentent une proportion relativement faible (3 %) des infractions sexuelles, et ces crimes sont eux aussi en baisse depuis dix ans. [Les données de Statistique Canada datant de 2005 ramènent ce taux à 2 %.]
- Dans 77 % des crimes sexuels, la victime et le délinquant se connaissent. Cette proportion passe à 84 % dans le cas des incidents mettant en cause des enfants ou des jeunes. Plus des deux tiers des agressions sexuelles surviennent en milieu familial, et bon nombre sont commises par des membres de la famille.
- Un examen de 61 études réalisées entre 1943 et 1995 touchant les cas de récidive par des délinquants sexuels établissait le taux de récidive global à 13 % sur une période de cinq ans, et les auteurs d'une étude de suivi réalisée en Californie entre 1973 et 1988 ont constaté que 20 % des délinquants avaient été appréhendés de nouveau par suite d'une infraction sexuelle sur la période de 15 ans couverte par l'étude. La majorité des délinquants n'a donc pas récidivé.
- Les auteurs d'une enquête canadienne réalisée en 1991 sur les délinquants sexuels détenus dans des pénitenciers fédéraux ont découvert que seulement le quart des délinquants avaient été reconnus coupables d'une infraction sexuelle dans le passé, ce qui donne à penser qu'une forte proportion de ceux qui commettent des infractions sexuelles ne figureraient dans aucun registre.

Un rapport de recherche publié en 2004 par Sécurité publique et Protection civile Canada et basé sur une analyse de 95 études sur la récidive menées entre 1943 et 2003 constatait que les délinquants sexuels les plus susceptibles de récidiver présentaient des intérêts sexuels déviants et des tendances antisociales, comme des antécédents d'infraction à la loi, un mode de vie instable et une personnalité antisociale. Il concluait que, compte tenu des différences du risque de récidive que présente chaque délinquant sexuel, la mise en œuvre des mêmes politiques pour tous les délinquants sexuels ne servirait qu'à gaspiller les ressources disponibles pour les délinquants à faible risque, tout en portant une attention insuffisante aux délinquants à risque élevé.

Nous reconnaissons que le Registre de l'Ontario est relativement nouveau et que le Ministère n'a pas encore établi des mesures de rendement permettant d'en évaluer l'efficacité. Nous croyons toutefois qu'il serait utile de commencer à recueillir des données sur la mesure dans laquelle le Registre aide la police à résoudre les crimes sexuels ou à en atténuer le risque.

RECOMMANDATION 9

Pour démontrer l'efficacité des ressources affectées au Registre, la Division de la sécurité publique du ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels doit élaborer des mesures du rendement appropriées pour le Registre, dont des preuves qu'il aide la police à résoudre les enquêtes sur les crimes sexuels.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère a fourni une réponse commune aux recommandations 1, 5 et 9. Cette réponse est reproduite ci-après.

Le Ministère souscrit aux recommandations du vérificateur général concernant les améliorations à apporter aux applications pour que le personnel policier de première ligne dispose d'un outil d'enquête efficace. Le Ministère accélérera les étapes prévues de la mise en œuvre en veillant à ce que les lignes de communication avec les fournisseurs de services technologiques restent ouvertes et efficaces. Le Ministère convient avec le vérificateur général que les difficultés technologiques associées aux liens électroniques avec le Registre national des délinquants sexuels ont eu un impact marqué sur la charge de travail et retardé la mise en œuvre des améliorations prévues. En collaboration avec la GRC, le Service correctionnel du Canada et la Commission nationale des libérations conditionnelles du Canada, le Ministère cherche des moyens de faciliter et d'accroître la collaboration et la mise en commun de l'information afin d'assurer l'exactitude des dossiers de délinquants et de mieux surveiller les mouvements des délinquants entre les provinces et les territoires. Une meilleure utilisation des autres sources de données – comme le Service correctionnel du Canada pour les délinquants sous responsabilité fédérale, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour les délinquants non criminellement responsables, ainsi que les tribunaux provinciaux et les programmes de délivrance des permis du ministère des Transports – sera envisagée, de concert avec les efforts de recherche déjà déployés par le Ministère pour assurer le contrôle de la qualité. L'article 4 de la *Loi Christopher* spécifie que, si les services policiers sont convaincus que les renseignements fournis par le délinquant sont exacts, ils doivent les communiquer au Ministère, qui doit ensuite les consigner conformément au paragraphe 5(1). Le Ministère envisagera des mesures susceptibles d'améliorer l'intégrité des données. Il poursuivra ses efforts afin d'améliorer le Registre et d'élaborer des mesures du rendement qui permettront non seulement d'optimiser l'intégrité des données, mais aussi d'évaluer le nombre d'utilisateurs et l'efficacité du programme.

Le Ministère examinera les mérites et les répercussions des modifications législatives proposées par le vérificateur général. Les modifications recommandées pourraient très bien contribuer à améliorer le Registre, mais le conseiller juridique devra quand même en évaluer la viabilité juridique. C'est en fin de compte à l'Assemblée législative qu'il incombe d'approuver les modifications législatives à la *Loi Christopher*.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Préparation et gestion en cas d'éclosion

Contexte

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) est chargé, par décret, de la préparation de plans de mesures d'urgence concernant la santé humaine, la maladie et les épidémies en Ontario. À cette fin, la Division de la santé publique du Ministère a le mandat d'intervenir dès qu'il y a menace d'éclosion d'une maladie infectieuse.

Conformément à la *Loi sur la protection et la promotion de la santé*, les médecins-hygiénistes et les conseils de santé locaux des bureaux de santé publique sont responsables des questions de santé publique dans leur collectivité. Les bureaux de santé publique sont financés conjointement par le Ministère et les municipalités. Toutefois, certaines éclosions de maladies infectieuses requièrent que le Ministère intervienne et coordonne les différentes mesures à cause de l'ampleur de l'éclosion, de la vitesse de propagation de la maladie et des limites des ressources locales disponibles.

À la suite de l'éclosion du syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) en Ontario et dans d'autres régions du monde en 2003, le Collège des médecins de famille du Canada a indiqué, après avoir mené un sondage en 2005, que la majorité des membres du public était très préoccupée par l'état de préparation des différents paliers de gouvernement pour intervenir dans le cadre d'une urgence médicale ultérieure.

Par ailleurs, d'après le Ministère et l'Organisation mondiale de la Santé (OMS), le risque de pandémie de grippe est grave : une pandémie de grippe aurait un impact beaucoup plus important sur la société que le SARS. Contrairement à la grippe saisonnière, la pandémie de grippe se propage rapidement d'une personne à l'autre et peut causer une infection plus grave parce que la population est mal immunisée contre les nouveaux virus. D'après un modèle reconnu à l'échelle internationale, l'éclosion d'une autre pandémie de grippe en Ontario pourrait se traduire par 2 millions de consultations externes, 52 000 hospitalisations et 12 000 décès. En comparaison, l'éclosion du SRAS en 2003 dans la province s'est traduite par quelque 300 hospitalisations et 44 décès, comme l'indique la Figure 1.

Dans le cadre des efforts qu'il déploie en permanence pour s'assurer que l'Ontario est prêt à faire face à une pandémie, le Ministère a consacré environ 83 millions de dollars au cours de l'exercice 2006-2007 aux dépenses reliées à la préparation en cas d'éclosion, notamment pour l'achat et la constitution de réserves de médicaments antiviraux et d'équipement de protection personnel, aux dépenses de fonctionnement de l'Unité de gestion

Figure 1: Comparaison de l'éclosion du SRAS et de l'éclosion de pandémie de grippe en Ontario

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée; Santé Canada

	SRAS	Pandémie de grippe (Impact estimatif)
Nombre de décès	44	Entre 5 000 et 12 000
Nombre d'hospitalisations	312	Entre 22 000 et 52 000
Nombre de visites dans les cliniques externes	Non disponible	Entre 1 et 2 millions
Durée	4 mois	Au moins 8 semaines
Propagation	Maîtrisé avec faible propagation dans la collectivité	Propagation générale

des situations d'urgence du Ministère et à d'autres dépenses de santé publique.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification de l'activité de la préparation et de la gestion en cas d'éclosion au ministère de la Santé et des Soins de longue durée visait à évaluer si le Ministère disposait de systèmes et de procédures adéquats pour :

- repérer rapidement les éclosions de maladies infectieuses pouvant avoir de graves répercussions sur la santé publique et intervenir au plus tôt, conformément aux lois applicables et aux pratiques exemplaires internationales;
- mesurer l'efficacité de ces activités et en rendre compte.

Cette vérification évalue si le Ministère est prêt à intervenir dans les cas d'éclosion de maladies infectieuses pouvant avoir de graves répercussions sur la santé publique, en particulier les maladies transmissibles d'une personne à l'autre dans la collectivité, comme le SRAS, la pandémie de grippe et d'autres maladies infectieuses inconnues pour l'instant qui pourraient se propager rapidement dans la population. Les épidémies causées de façon délibérée au moyen de matériaux et d'agents chimiques, biologiques et radioactifs, par exemple, étaient exclus de la portée de notre vérification.

Les critères employés pour tirer des conclusions conformément à l'objectif de notre vérification, lesquels ont fait l'objet de discussions avec la haute direction du Ministère et ont été approuvés par celle-ci, concernaient les systèmes, les politiques et les procédures dont le Ministère devrait disposer.

Notre travail de vérification sur place comprenait des discussions avec le personnel concerné du Ministère, un examen analytique des études et des rapports d'experts sur la prévention des infections, sur la pandémie de grippe et sur le SRAS, un examen des rapports de gestion et d'autres documents pertinents ainsi qu'une étude des pratiques comparables d'autres territoires de compétence et des directives de l'OMS. Nous nous sommes également rendus dans l'entrepôt contenant la réserve de médicaments antiviraux de la province. Nous n'avons pu compter sur les travaux de la Direction des services de vérification interne du Ministère pour réduire la portée de notre vérification, car elle n'avait pas effectué de vérification récente des domaines que nous avons examinés.

Résumé

Depuis l'éclosion du SRAS en 2003, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a mis en œuvre plusieurs initiatives afin d'améliorer la préparation de la province pour intervenir dans les cas d'éclosion de maladies infectieuses. Au nombre des changements apportés, on note l'élaboration de plans d'intervention détaillés, la consti-

tution de réserves de médicaments antiviraux et de fournitures et la création de réseaux de lutte contre les infections. Néanmoins, à l'image de beaucoup d'autres territoires de compétence, l'Ontario n'est pas encore suffisamment bien préparé pour intervenir en cas d'éclosion de maladie infectieuse, surtout s'il s'agit d'une maladie à grande échelle comme une pandémie de grippe. Plus particulièrement, nous avons relevé les points suivants :

- Le plan d'intervention du secteur de la santé élaboré par le Ministère pour gérer une pandémie de grippe était exhaustif en général pour ce qui est des lignes directrices à l'intention du secteur de la santé. Toutefois, le Ministère n'a aucune assurance que tous les membres du réseau de la santé savent ce qu'ils doivent faire au moment d'élaborer des plans pour gérer une pandémie et durant la pandémie. Même si les bureaux de santé publique dirigent les interventions dans les cas de pandémie, un sondage ministériel révèle que plus du tiers d'entre eux n'avaient pas élaboré leur plan local pour gérer une pandémie. De plus, des intervenants du réseau de la santé ne savaient pas vraiment à qui incombait la responsabilité de constituer les réserves de fournitures essentielles, une responsabilité à la fois provinciale et locale.
- Le Ministère estimait que la demande de lits dans les unités de soins intensifs et de lits pour soins en ventilation assistée dépasserait de 70 % et de 17 % respectivement la capacité actuelle au cours d'une épidémie de grippe. Le plan du Ministère pour lutter contre la pandémie de grippe comprenait un outil de triage des malades en phase critique; selon le Ministère, il s'agissait du premier outil du genre pour aider les médecins en milieu de soins actifs à prendre des décisions difficiles quant aux personnes devant recevoir des soins critiques pendant une épidémie de grippe. Malgré la recommandation de ses concepteurs, cet outil n'a été ni mis à l'épreuve ni soumis à la consultation publique.
- Le nombre de lieux où il était possible de mettre en quarantaine ou d'isoler un grand nombre de personnes pendant une période prolongée était restreint. Le Ministère ne prévoyait aucunement de chercher d'autres lieux du genre en cas d'éclosion ultérieure, malgré l'expérience vécue en 2003 durant l'éclosion du SRAS, alors qu'il avait été incapable de trouver d'autres lieux d'isolement convenables. D'après nos recherches, au cours de l'éclosion du SRAS, d'autres territoires de compétence avaient identifié des colonies de vacances et d'autres lieux que les hôpitaux comme endroits convenables pour mettre des gens en quarantaine.
- En 2006, le Ministère a donné l'instruction aux bureaux de santé publique de mettre sur pied 750 centres d'évaluation communautaires temporaires des personnes atteintes de la grippe pour faire en sorte que les hôpitaux et autres fournisseurs de soins primaires puissent se concentrer sur la prestation de différents services de santé et sur le traitement des personnes gravement malades de la grippe ou d'autres maladies ou souffrant de blessures graves. D'après un sondage réalisé par le Ministère en 2007, les bureaux de santé publique soit n'avaient pas de plan opérationnel pour mettre ces centres sur pied, soit étaient indécis quant à la pertinence d'établir de tels centres dans leur collectivité.
- Il y avait un grand nombre de postes vacants dans le secteur de la santé publique du Ministère et dans les bureaux locaux de santé publique. Environ le tiers des bureaux de santé publique n'avaient pas de médecins-hygiénistes à temps plein. Au Ministère, il y avait près de 100 postes vacants à la Division de la santé publique et dans les laboratoires de santé publique. Certains de

ces postes étaient désignés comme postes essentiels durant une urgence sanitaire.

- Le Ministère avait conclu récemment un contrat de trois ans avec une entreprise d'entreposage privée pour entreposer à court terme ses fournitures de lutte contre la pandémie à quatre endroits précis de la province à un coût prévu de 14 millions de dollars en attendant de pouvoir élaborer des plans de distribution et d'entreposage à long terme plus détaillés. Toutefois, il n'y avait aucune documentation justifiant le choix de ces endroits. Il n'y avait aucun entrepôt à l'ouest de Toronto et celui de Toronto, dont la capacité d'entreposage était à peu près la même que la capacité combinée des deux entrepôts du Nord, devait servir une population qui était environ huit fois plus grande que celle servie par les entrepôts du Nord. Un quatrième entrepôt est situé dans l'Est de l'Ontario. Le risque que toutes les fournitures de lutte contre la pandémie pour le Sud de l'Ontario soient entreposées dans un seul endroit n'avait pas été évalué de façon formelle.
- Dans nos vérifications de 1997 et de 2003 de l'Activité de la santé publique, le Ministère nous avait dit qu'il projetait de remplacer son système d'information pour la surveillance des maladies par un nouveau système. Toutefois, le nouveau système n'a été mis en œuvre intégralement qu'en décembre 2005, et à ce moment, le gouvernement fédéral a indiqué qu'il prévoyait d'implanter un système encore plus récent. Les épidémiologistes du Ministère utilisent les données du système depuis 2005 pour effectuer une surveillance régulière, mais les médecins du Ministère ont indiqué qu'il leur était impossible d'utiliser le système pour assurer une surveillance plus rigoureuse des maladies parce que les renseignements qu'il contenait n'avaient pas été consignés de façon cohérente et pertinente et comprenaient des cas en double. Nous craignons que le Ministère ne soit pas en mesure de corriger ces lacunes avant d'adopter un système plus récent et de transférer les données du système actuel en 2008.
- Le Ministère était incapable de joindre certains fournisseurs de soins de santé parce qu'il avait appris que les coordonnées détenues par l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario devaient servir uniquement dans les cas urgents. Par conséquent, le Ministère a dû acheter ces renseignements d'un tiers externe, mais ceux-ci étaient incomplets.

Par ailleurs, nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas perçu une somme de 17 millions de dollars du gouvernement fédéral pour sa quote-part du coût de la réserve nationale de médicaments antiviraux. À la suite de notre remarque à ce sujet, le Ministère a entrepris des discussions avec le gouvernement fédéral pour recouvrer ce montant.

Nous avons envoyé le présent rapport au Ministère et nous l'avons invité à y répondre. Nous reproduisons sa réponse globale ci-après et sa réponse à chacune des recommandations après la recommandation visée.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère a pris des mesures inspirées des enseignements de la crise du SRAS et des recommandations issues des examens menés à la suite de l'éclosion du SRAS. Les conseils du vérificateur général inspireront d'autres améliorations des stratégies du Ministère et du secteur de la santé concernant la préparation et la gestion en cas d'éclosion.

Constatations détaillées de la vérification

À la suite de la crise du SRAS, le gouvernement fédéral et la province de l'Ontario ont commandé les rapports suivants :

- *Rapport du Comité consultatif national sur le SRAS et la santé publique*, présidé par le Dr David Naylor (publié en octobre 2003);
- *Rapport du Comité d'experts sur le SRAS et la lutte contre les maladies infectieuses*, présidé par le Dr David Walker (publié en avril 2004);
- *Premier rapport provisoire de la Commission sur le SRAS*, présidée par le juge Archie Campbell (publié en avril 2004);
- *Second rapport provisoire de la Commission sur le SRAS*, présidée par le juge Archie Campbell (publié en avril 2005);
- *Rapport final de la Commission sur le SRAS*, présidée par le juge Archie Campbell (publié en décembre 2006).

Ces rapports nous ont été très utiles du fait qu'ils contenaient des recommandations et des principes pour améliorer le système de santé publique et renforcer la préparation et les interventions en rapport avec les éclosions de maladies infectieuses.

INITIATIVES PRISES PAR LE MINISTÈRE JUSQU'À MAINTENANT

Notre examen a révélé que le Ministère, à la suite de la crise du SRAS, avait mis en œuvre plusieurs initiatives concernant la préparation en prévision des situations d'urgence qui lui ont été inspirées par les pratiques exemplaires internationales ou qui lui ont été recommandées par des experts qui connaissent bien le système de santé de l'Ontario, notamment le Dr Walker et le juge Campbell. Voici un aperçu de ces initiatives :

- la création du Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (qui formule des conseils sur la prévention et la surveillance des maladies infectieuses ainsi que sur les mesures de contrôle nécessaires pour protéger la population de l'Ontario contre ces maladies);
- la création des Réseaux régionaux de lutte contre les infections (pour coordonner les activités de prévention et de lutte contre les infections dans les établissements de santé de l'Ontario);
- la création d'un outil de triage des malades en phase critique (pour aider les médecins à prendre des décisions durant une pandémie quant aux personnes devant recevoir des soins critiques);
- la création d'une nouvelle agence de protection de la santé publique (pour fournir des services de laboratoire et des services épidémiologiques et convertir la recherche et l'information en aide, en outils et en conseils utiles à l'intention des fournisseurs de soins de santé en Ontario);
- la constitution d'une réserve de médicaments et de fournitures de lutte contre la pandémie (en prévision d'une période de forte demande dans le monde entier);
- la création d'une unité de gestion des situations d'urgence (pour appuyer les activités de gestion des situations d'urgence et élaborer un plan d'intervention en cas d'urgence).

La mise en œuvre de ces initiatives est un pas important pour assurer la préparation nécessaire, mais notre examen a révélé que le Ministère, à l'instar de beaucoup d'autres administrations, n'était pas suffisamment préparé pour faire face à une éclosion à grande échelle comme une pandémie de grippe. Dans les sections suivantes, nous donnons un aperçu détaillé de quelques-unes de nos observations dans les domaines où des améliorations s'imposent.

PLANIFICATION ET COORDINATION

La préparation en cas d'éclosion est un effort provincial, axé en grande partie sur la collectivité – il fait appel à un grand nombre de personnes et d'organismes, dont le Ministère, d'autres ministères provinciaux, le gouvernement fédéral, les bureaux de santé publique, les fournisseurs de soins de santé, les organismes et services non liés à la santé et les travailleurs des services essentiels, entre autres. La Figure 2 montre en quoi ces différents intervenants participent à l'effort. Toutefois, c'est au Ministère qu'incombe au bout du compte la responsabilité de s'assurer que l'Ontario est prêt à intervenir en cas d'éclosion.

Nous avons concentré notre travail de vérification sur les responsabilités du Ministère en matière de préparation et de gestion en cas d'éclosion d'une maladie infectieuse. Ces responsabilités comprennent l'élaboration d'une politique, l'établissement d'orientations stratégiques, la surveillance de la conformité aux normes et aux lignes directrices et le contrôle du rendement et la préparation de rapports à ce sujet. À titre d'exemple d'événements faisant appel à la coordination et à l'intervention du Ministère, mentionnons l'éclosion du SRAS en 2003, l'épidémie de salmonellose (causée par des germes de soja contaminés) en 2005, l'épidémie de rubéole dans le comté d'Oxford en 2005 et l'éclosion de cas d'infections à Salmonella et à *E. coli* (à cause d'épinards et de croûtons contaminés) en 2006.

L'Agence de santé publique du Canada a aussi attiré l'attention sur le fait qu'il est essentiel de disposer de plans d'intervention exhaustifs pour réussir à gérer une situation d'urgence. Dans le cas de la planification de la gestion d'une pandémie, il faut que les responsabilités de tous les partenaires du secteur de la santé soient connues et acceptées longtemps à l'avance.

Plan d'intervention

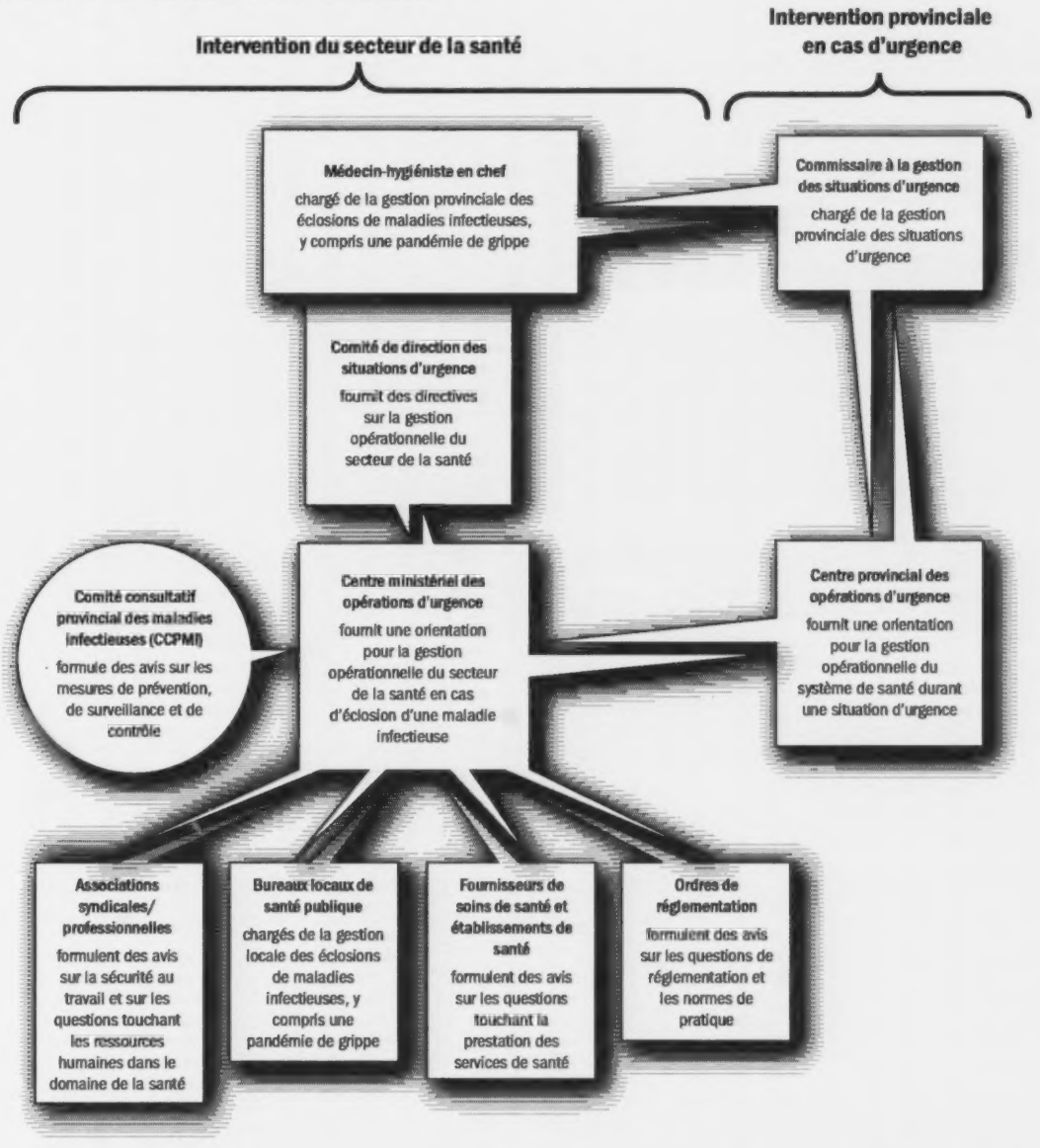
Conformément à la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, le Ministère a élaboré un Plan ministériel d'intervention en cas d'urgence (PMIU) pour ses interventions concernant les maladies infectieuses et d'autres situations d'urgence en rapport avec la santé. Mis à jour pour la dernière fois en juillet 2005, le PMIU décrit les mesures que prendra le Ministère dans une situation d'urgence qui touche le réseau de la santé et la santé de la population ontarienne. Le PMIU se veut un complément des plans propres à un incident comme le Plan ontarien de lutte contre la pandémie de grippe (POLPG) qui a été adopté en 2004 et qui est actualisé tous les ans; la dernière mise à jour du POLPG a été publiée en juillet 2007 (comme notre travail de vérification sur place était terminé en juin 2007, nous avons examiné la version antérieure publiée en septembre 2006 et c'est à celle-ci que nous faisons référence dans le présent rapport). Ce plan, qui est axé sur les mesures d'intervention du secteur de la santé en cas d'urgence, décrit les pratiques opérationnelles, les cadres, les outils et les mesures pour orienter et soutenir la planification et la prise de mesures dans le secteur de la santé pour lutter contre la pandémie de grippe.

Notre examen a révélé qu'une mise à jour du PMIU s'imposait. Quant au POLPG, il était exhaustif en général pour ce qui est des lignes directrices visant à orienter les interventions du secteur de la santé, mais il ne respectait pas intégralement les lois provinciales et les lignes directrices nationales et avait besoin d'être élaboré plus à fond. Plus précisément, nous avons relevé les points suivants :

- Les mesures contenues dans le PMIU pour déterminer les dangers et évaluer les risques n'avaient pas été examinées à la lumière de l'épidémiologie actuelle des maladies infectieuses, et ce, depuis 2005. Le Ministère se fonde sur cette évaluation pour prioriser ses plans de lutte contre les maladies infectieuses,

Figure 2 : Gestion des situations d'urgence : rôles et liens

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée



affecter les ressources nécessaires et orienter les efforts de planification. Le Ministère nous a dit qu'il avait prévu de revoir l'évaluation des risques en 2006, mais que d'autres priorités l'en avaient empêché.

- Le POLPG n'était pas traduit en français contrairement aux exigences de la *Loi sur les services en français*. Comme le plan est destiné aux membres du secteur de la santé et qu'il est accessible sur le site Web public du Ministère, l'absence d'une traduction française pourrait mettre en danger la santé de la collectivité desservie par des travailleurs de la santé francophones.
- La quantité de détails fournis dans les lignes directrices du POLPG à l'intention

des différents groupes du secteur de la santé variait. Par exemple, des instructions détaillées sont données au personnel des laboratoires, des bureaux de la santé publique et des services de soins intensifs à propos de la suspension ou de la réduction de leurs services (accompagnées de suggestions) durant une éclosion à grande échelle, comme une pandémie de grippe; en revanche, les directives données à d'autres fournisseurs de services de santé, comme les médecins de famille, les fournisseurs de soins à domicile et le personnel des centres communautaires de santé mentale, se résumaient à maintenir les services « clés », lesquels n'étaient pas définis. Par ailleurs, il restait à rédiger un chapitre sur les services de santé d'urgence en rapport avec les services d'ambulance.

- Le POLPG ne traitait pas de tous les aspects que le plan national de lutte contre la pandémie de grippe recommandait de prendre en compte. Les aspects non abordés comprenaient l'évaluation de la capacité du personnel et des installations de soins de santé, la détermination de la responsabilité civile des travailleurs de la santé et des bénévoles, l'évaluation de la capacité d'appoint des hôpitaux et des emplacements non traditionnels et le maintien de listes des systèmes de communication existants, y compris les ordinateurs et les logiciels.

Nous avons également constaté que le Ministère n'avait pas tenu d'exercice de simulation pour son plan d'intervention en cas d'éclosion de maladies infectieuses. Il avait plutôt soumis un scénario de pandémie de grippe à une séance de discussion en février 2006. En revanche, il avait participé à deux simulations à grande échelle avec les intervenants pertinents pour des situations d'urgence nucléaire en 2005 et 2006. Nous avons remarqué que l'OMS recommande que les territoires de compétence envisagent la tenue d'un exercice de simulation axé de préférence sur des aspects précis du plan d'intervention pour lutter contre la pandémie de grippe. Nous avons aussi noté qu'à Queensland, en Australie, plusieurs exercices d'entraînement ont été menés en 2006 pour mettre à l'essai des procédures opérationnelles. Le Ministère nous a dit qu'il n'avait pas de plan pluriannuel pour tenir ultérieurement des exercices de simulation d'éclosions de maladies infectieuses.

Clarification des rôles et des responsabilités

En mars 2007, le Ministère a publié un document intitulé *Influenza Pandemic Roles and Responsibilities for Ministry of Health and Long-Term Care Divisions—Operations*, dans lequel il décrit les activités de chaque division à différents niveaux d'urgence. Il continuait toutefois d'élaborer des politiques et des procédures de surveillance en cas de pandémie, car les responsabilités du personnel du Ministère, comme les médecins et les épidémiologistes, seraient alors très différentes de leurs fonctions habituelles. Par conséquent, il n'était pas en mesure de fournir de la formation à ce personnel sur les procédures à suivre au cours d'une pandémie.

Par ailleurs, nous avons constaté que les bureaux de santé publique et les fournisseurs de soins de santé comprenaient mal leur rôle et celui du Ministère dans une situation d'urgence. Nous avons établi qu'il était nécessaire de clarifier les responsabilités des différentes parties. Par exemple :

- Le compte rendu d'une réunion de bilan tenue à la suite de l'épidémie de salmonellose en 2005 faisait ressortir le besoin de définir clairement les rôles des parties responsables, en particulier le Ministère et les bureaux de santé publique, au cours d'une éclosion locale. Compte tenu de la participation intergouvernementale de différents intervenants, il est d'une importance cruciale que tout le monde

sache qui est responsable et qui prend les décisions clés.

- Dans un rapport de 2006 d'une séance de discussion sur une pandémie de grippe hypothétique, il y avait de nombreux commentaires sur le fait que tout le monde travaillait chacun de son côté et qu'il n'y avait pas d'intégration entre les différents intervenants, comme les circonscriptions sanitaires et les fournisseurs de soins de santé.
- Un sondage réalisé par le Ministère en 2006 sur la planification communautaire de la lutte contre la pandémie de grippe a révélé que les bureaux de santé publique et les groupes de fournisseurs de soins de santé ne savaient pas trop quelles étaient leurs responsabilités en matière de préparation et de gestion en cas d'éclosion de maladies infectieuses. Par exemple, plusieurs bureaux de santé publique et fournisseurs de soins de santé ne savaient pas à qui incombait la responsabilité de constituer les réserves de fournitures de soins critiques; de plus, les médecins indépendants voulaient de manière générale que le Ministère leur donne davantage de directives sur la planification de la lutte contre la pandémie de grippe dans leur secteur.
- D'après le sondage réalisé par le Ministère en 2007 sur la planification communautaire de la lutte contre la pandémie de grippe, environ 40 % des bureaux de santé publique n'avaient pas fait appel à des praticiens et des laboratoires indépendants pour l'élaboration de leurs plans locaux de lutte contre la pandémie de grippe et presque tous les bureaux de santé publique ont indiqué que les praticiens indépendants, les services de soins à domicile et les organismes de santé mentale n'avaient guère de plans pour se préparer à lutter contre une pandémie de grippe.
- Plusieurs bureaux de santé publique ont demandé, dans le cadre du sondage de 2007, que le Ministère élabore un programme d'études pour les travailleurs de la santé; d'après le Ministère, ce programme était en voie d'élaboration.

Dans leurs rapports, le Dr Walker et le juge Campbell ont tous deux recommandé que le Ministère s'assure que tous les organismes comprennent clairement leurs responsabilités et celles des autres. Le Ministère nous a dit qu'il s'en était remis à plus de 300 intervenants et experts représentant différents secteurs du réseau de la santé, qu'il avait consultés dans le cadre de l'élaboration de son plan de lutte contre la pandémie de grippe, pour faire connaître le plan à leurs organismes respectifs. Le Ministère n'a toutefois pas l'assurance que ces organismes ont renseigné leurs membres de façon adéquate sur leur rôle au cours d'une pandémie.

Le plan fédéral de lutte contre la pandémie et l'OMS disent tous deux qu'un plan d'intervention structuré par phase pandémique et par intervenants ou organismes clés faciliterait une intervention rapide et adéquate, car chaque partie concernée saurait quoi faire et dans quel ordre. Dans le POLPG, nous avons remarqué que le Ministère avait résumé les activités de planification par phase pandémique. Toutefois, il n'avait pas résumé les mesures précises que chaque intervenant devait prendre. L'information figurait bel et bien dans le document, mais elle était répartie sur 485 pages et il serait difficile pour les intervenants de savoir exactement quelles étaient leurs responsabilités. Dans le plan de la Colombie-Britannique pour lutter contre la pandémie de grippe, nous avons remarqué la présence d'une liste de contrôle utile pour résumer les responsabilités de chaque agence provinciale de la santé par phase pandémique, de sorte que les intervenants clés sachent quelles mesures ils doivent prendre et dans quel ordre.

Planification locale de la lutte contre la pandémie de grippe

Le Ministère a décidé que les médecins-hygiénistes des bureaux locaux de santé publique assureraient la coordination des interventions locales en cas de pandémie de grippe. En tant que responsables principaux de la planification de la lutte contre la pandémie de grippe au niveau local, les bureaux de santé publique sont tenus de tenir compte de tous les aspects du réseau de la santé dans leur planification, comme tenir un registre des ressources humaines dans le domaine de la santé et mettre sur pied des centres d'évaluation des personnes atteintes de la grippe (voir ci-dessous Centres d'évaluation, de traitement et d'aiguillage des personnes atteintes de la grippe).

Notre examen de l'état de préparation des bureaux de santé publique a révélé ce qui suit :

- Plusieurs bureaux de santé publique ont dit qu'ils ne seraient pas en mesure, à cause du financement inadéquat, de se préparer à lutter contre une pandémie conformément aux exigences du Ministère. Plus précisément, alors que des ressources importantes étaient nécessaires pour atteindre le niveau de préparation requis, aucun financement spécifique n'était octroyé.
- Le sondage réalisé par le Ministère en 2007 sur la planification communautaire de la lutte contre la pandémie de grippe a révélé que plus du tiers des bureaux de santé publique n'avaient pas élaboré leurs plans de lutte contre la pandémie de grippe.
- D'après notre examen des plans de lutte contre la pandémie de grippe des bureaux de santé publique qui avaient élaboré ces plans, la quantité de détails fournis dans les plans était inégale; dans l'un des plans, on se contentait de renvoyer les lecteurs au POLPG sans fournir de renseignements additionnels propres à la planification locale de la lutte contre la pandémie de grippe. Afin d'aider les bureaux de santé publique à élaborer leurs plans de façon cohérente et économique, le Ministère pourrait élaborer un modèle à leur intention.

RECOMMANDATION 1

Pour assurer une intervention cohérente et coordonnée en cas d'éclosion de maladies infectieuses dans la province, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- examiner régulièrement le Plan ontarien de lutte contre la pandémie de grippe (POLPG) et le Plan ministériel d'intervention en cas d'urgence et les mettre à jour au besoin;
- faire traduire le POLPG en français comme l'exige la loi;
- conformément à la recommandation de l'Organisation mondiale de la Santé, mener périodiquement des exercices de simulation pour confirmer que le plan d'intervention en cas d'éclosion de maladies infectieuses fonctionnera de façon efficace;
- apporter des éclaircissements pour que toutes les parties concernées comprennent parfaitement leurs responsabilités – par exemple, en fournissant dans la prochaine version du POLPG un résumé ou une liste de contrôle des activités de planification par phase pandémique et par organisme;
- élaborer un modèle pour aider les bureaux de santé publique à élaborer leurs plans locaux de lutte contre la pandémie de grippe.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient que les plans de mesures d'urgence et les documents à l'appui doivent faire l'objet d'un examen et d'une mise à jour à intervalles réguliers. À la suite de la vérification, le Plan ontarien de lutte contre la pandémie de grippe (POLPG), qui est mis à jour tous les ans,

a été publié en juillet 2007. Le sommaire du plan est traduit en français. Les feuillets de documentation à l'intention du public sont traduits en français et dans 22 autres langues. Le sous-titre identifiant ce document comme exempté de l'application de la *Loi sur les services en français* a été ajouté au POLPG de 2007. D'ici l'automne 2007, le Plan ministériel d'intervention en cas d'urgence sera modifié pour tenir compte de notre nouvelle structure organisationnelle et de la mise à jour du document *Identification des dangers et évaluation des risques*.

Le Ministère convient qu'il est important de mettre à l'essai les plans de mesures d'urgence pour s'assurer de leur pertinence. Nous avons :

- dirigé des exercices et participé à des exercices;
- mis en œuvre des plans d'intervention pour des événements communautaires (par exemple, éclosion de la maladie des légionnaires, éclosion de salmonellose, évacuation d'un hôpital et inondation);
- élaboré de nouveaux plans à la suite du bilan des événements;
  - le *Public Health Division Outbreak Response Plan,* qui décrit la mobilisation du personnel pour soutenir la lutte contre les épidémies au niveau local;
  - des lignes directrices, élaborées par le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI), pour le document *Managing an Outbreak of a Novel Infectious Respiratory Disease* (version 2).

Le Ministère élaborera un calendrier d'exercices pour s'assurer que les interventions en cas d'éclosion, y compris les exercices sur le terrain, font l'objet d'une mise à l'essai à intervalles réguliers.

Le Ministère convient qu'il est important que toutes les parties comprennent le rôle qu'elles ont à jouer dans une situation d'urgence. Le Ministère a :

- défini les rôles et les responsabilités dans le POLPG;
- élaboré un feuillet d'information résumant les rôles et les responsabilités du point de vue d'un travailleur de la santé de première ligne;
- préparé des listes de contrôle pour des groupes précis de l'intérieur et de l'extérieur du secteur, notamment l'énumération des responsabilités du Ministère par phase ou niveau d'activation.

Le Ministère saisira au fur et à mesure les occasions d'apporter d'autres précisions.

Le Ministère souscrit à la recommandation concernant l'élaboration d'un modèle de plan de lutte contre la pandémie à l'intention des bureaux locaux de santé publique et consultera ceux-ci sur la meilleure façon de procéder tout en tenant compte du travail d'élaboration important déjà accompli localement.

RESSOURCES DU SYSTÈME DE SANTÉ

L'objet du POLPG est de réduire au minimum les maladies graves, les décès et les perturbations sociales en cas d'urgence sanitaire quand il peut s'avérer nécessaire de reporter la prestation des services existants et d'établir l'ordre de priorité des tâches. La disponibilité et l'accessibilité des ressources d'intervention auront des répercussions sur la capacité d'intervention du système de santé en cas de menace à la santé publique. Dans le POLPG, le Ministère donne des instructions aux fournisseurs des soins de santé pour élaborer un plan de lutte contre la pandémie de grippe en fonction des ressources restreintes et de l'augmentation de la demande.

Soins actifs en milieu hospitalier

Le Ministère a estimé qu'au cours d'une pandémie de grippe, la demande de lits dans les unités de soins intensifs (USI) et de lits pour soins en ventilation assistée dépasserait la capacité actuelle de 70 % et de 17 %, respectivement; le nombre actuel des deux types de lits ne suffirait pas à la demande pendant cinq semaines et trois semaines respectivement. Lors de l'éclosion du SRAS, le besoin de ventilation mécanique d'environ 80 patients atteints a dépassé la capacité de l'Ontario en matière de soins critiques; or, en cas de pandémie, plus de 1 000 patients en Ontario pourraient avoir besoin de lits pour soins en ventilation assistée.

Dans le POLPG, le Ministère formule des stratégies pour gérer une hausse subite de la demande dans les hôpitaux de soins actifs, notamment la conclusion d'ententes d'aide réciproque entre les hôpitaux, le report des interventions chirurgicales non urgentes, le recours à d'autres secteurs de soins et, en dernier recours, l'administration de soins d'urgence aux masses, ce qui nécessiterait de recourir au triage pour maximiser le taux de survie au sein de la population. Pour aider les médecins œuvrant dans les établissements de soins actifs à prendre des décisions difficiles quant aux personnes qui seront admises aux soins pour malades en phase critique pendant une pandémie de grippe, le Ministère a entrepris l'élaboration d'un outil de triage en 2006. Cet outil, qui est le premier du genre dans le monde selon le Ministère, utilise un système de notation et a été incorporé au POLPG. Toutefois, l'outil n'est pas nécessairement prêt à être utilisé, et ce, pour les raisons suivantes :

- Les concepteurs de l'outil de triage avaient recommandé de tenir des consultations publiques parce que les critères appliqués pour son utilisation pourraient être contestés. Par exemple, exiger que la personne soit « âgée de plus d'un certain âge » est un critère d'exclusion. Toutefois, le Ministère ne prévoyait aucunement soumettre l'outil de triage à des consultations publiques.
- L'outil n'avait pas été mis à l'essai. D'après les concepteurs, puisque l'outil n'avait jamais été utilisé, il était essentiel de le mettre à l'essai pour déterminer s'il est pratique et pour l'améliorer au besoin. Ils ont indiqué que les ressources nécessaires pour gérer le triage de façon efficace devaient être planifiées, établies et mises à l'épreuve avant une pandémie.
- Même si le Ministère disposait de l'outil de triage des malades en phase critique à utiliser au cours d'une pandémie, il n'y avait aucun plan formel pour intervenir en cas d'autres éclosions s'accompagnant de hausses subites plus restreintes de la demande de soins critiques.

RECOMMANDATION 2

Pour faire en sorte que tous les Ontariens aient un accès juste et équitable aux soins actifs au cours d'une épidémie, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- tenir compte de la nécessité de tenir des consultations publiques, notamment parce que l'outil de triage des malades en phase critique élaboré récemment pourrait être le premier du genre dans le monde;
- travailler en étroite collaboration avec la communauté médicale pour mettre à l'essai et perfectionner l'outil de triage des malades en phase critique;
- établir un plan d'intervention pour les différents niveaux de hausses subites de la demande de soins critiques.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation de tenir des consultations publiques sur l'outil de triage des malades en phase critique et étudie la meilleure façon de discuter de ce point de façon

significative tout en tenant compte des consultations antérieures tenues avec la collectivité des soins aux malades en phase critique.

Une étude pilote financée par le Ministère a été lancée en février 2007 pour mettre à l'essai la meilleure méthode d'évaluation de l'efficacité et de l'exactitude de l'outil. Les résultats de l'étude pilote devraient être connus d'ici mars 2008 et dicteront les prochaines étapes.

Le Ministère met en œuvre un programme de gestion de la capacité d'appoint (la capacité d'absorber une hausse subite de la demande de soins) pour fournir des outils et communiquer des pratiques exemplaires. Le programme vise à répondre aux besoins des patients sans égard à la cause de la hausse subite de la demande. Le Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain est le projet pilote, lequel sera axé sur le renforcement de la communication, l'amélioration des partenariats et un meilleur accès pour les patients. Le projet pilote se terminera en 2007-2008; après évaluation, les leçons tirées du projet dicteront le déploiement du programme dans l'ensemble de la province, prévu en 2008-2009.

Isolement et quarantaine

Le Ministère a déterminé que la quarantaine, qui consiste à isoler les gens qui ont été exposés au virus mais qui ne sont pas malades, ne serait pas un moyen efficace de contenir une pandémie de grippe – à cause du mode de propagation de la maladie –, mais qu'elle permettrait de contenir la propagation d'autres maladies infectieuses comme le SRAS. On a recours à l'isolement pour les personnes qui sont atteintes d'une maladie infectieuse.

Dans son rapport annuel de 2005, l'ancienne médecin-hygiéniste en chef (MHC) du Ministère a déclaré qu'il est nécessaire d'avoir une liste centrale des ressources de soins critiques, comme les chambres d'isolement, parallèlement à un mécanisme de gestion des ressources limitées, de façon à faire une utilisation efficiente des ressources en tenant compte des besoins de l'ensemble du système et non seulement de ceux de l'établissement individuel. Dans ce but, le Ministère a instauré un registre des lits et des ressources de soins critiques qui contient de l'information sur l'inventaire des chambres d'isolement en pression négative (des chambres à basse pression d'air servant à l'isolement des patients souffrant de maladies infectieuses à transmission aérienne) et des lits d'isolement dans l'ensemble de la province. En outre, le Ministère a implanté en février 2007 dans neuf hôpitaux un système d'information sur les soins aux malades en phase critique qui fournit aux décideurs un aperçu en temps réel de l'utilisation des ressources affectées à ces soins dans ces hôpitaux. Le Ministère prévoyait que ce système s'étendrait d'ici mars 2008 au reste des hôpitaux disposant de lits pour soins aux malades en phase critique.

La *Loi sur la protection et la promotion de la santé* stipule que si le MHC atteste par écrit au ministre de la Santé et des Soins de longue durée qu'il existe un risque immédiat qu'une maladie transmissible se déclare quelque part en Ontario et qu'un lieu est requis à des fins d'utilisation comme installation temporaire d'isolement, le ministre « peut exiger que l'occupant d'un lieu lui permette d'entrer en possession de l'ensemble ou d'une partie déterminée du lieu à des fins d'utilisation comme installation temporaire d'isolement ». Durant l'éclosion du SRAS en 2003, nous avons noté qu'une unité vacante dans un établissement de santé avait été retenue comme lieu d'isolement pour le personnel médical qui avait contracté le SRAS. Même si l'administrateur de l'établissement estimait qu'il n'avait pas tous les équipements nécessaires, le Ministère n'avait pu trouver un autre lieu et avait dû utiliser cet établissement. Malgré l'expérience vécue durant l'éclosion du SRAS, alors qu'il avait été incapable de trouver d'autres lieux d'isolement convenables, le

Ministère n'avait pas identifié formellement de tels lieux pour des épidémies ultérieures.

Par ailleurs, notre étude sur les établissements utilisés dans d'autres pays pour accueillir les personnes qu'il n'est pas nécessaire d'hospitaliser a révélé qu'à peu près à la même époque, à Hong Kong, plusieurs colonies de vacances ont servi à cette fin. Même si l'État de New York n'a pas été touché de façon significative par le SRAS en 2003, l'État a tout de même donné l'instruction aux services de santé locaux d'envisager d'utiliser des emplacements autres que les hôpitaux, par exemple des écoles, des dortoirs et des hôtels, à des fins de quarantaine. Nous avons toutefois noté que le Ministère n'avait pas examiné la possibilité d'utiliser de tels lieux.

Nous craignons que la disponibilité de lieux où il serait possible d'isoler ou de mettre en quarantaine un grand nombre de personnes pendant une longue période soit limitée.

Transfert de patients atteints de maladies infectieuses

L'OMS recommande que les territoires de compétence élaborent des mécanismes pour coordonner le transport des patients. Dans ce but, le Ministère a mis sur pied en 2003 le Centre provincial d'autorisation du transfert des patients pour assurer les déplacements des patients entre les établissements de santé. Le Centre, dont l'objet est d'empêcher la propagation des maladies infectieuses, donne aux établissements qui reçoivent des patients atteints de maladies infectieuses l'instruction de prendre les précautions nécessaires quand ils se préparent à accueillir ces patients.

Toutefois, dans un autre rapport préparé par le Dr Walker, on mentionne que le Centre n'a pas été utilisé durant l'épidémie de la maladie des légionnaires en 2005. On peut lire dans le rapport « qu'il faut faire davantage pour préparer l'Ontario à faire face à des épidémies durant lesquelles beaucoup de gens sont malades et doivent être hospitalisés ou déplacés entre différents établissements ». Par ailleurs, nous avons appris que la participation au programme du Centre était strictement volontaire.

Centres d'évaluation, de traitement et d'aiguillage des personnes atteintes de la grippe

Durant une pandémie de grippe, il est important que la population de l'Ontario qui présente les symptômes de la grippe sache où aller pour obtenir un diagnostic et se faire traiter. Pour faire en sorte que les hôpitaux et les autres fournisseurs de soins primaires puissent à la fois fournir un éventail de services de santé et traiter les personnes qui sont gravement malades de la grippe ou qui souffrent d'autres maladies graves ou ont des blessures pouvant mettre leur vie en danger, le système de santé mettra sur pied des centres communautaires temporaires d'évaluation, de traitement et d'aiguillage des personnes atteintes de la grippe (les Centres d'évaluation). Le POLPG de 2006 précise que la planification de l'établissement des centres d'évaluation est une responsabilité locale. Le Ministère a recommandé la mise sur pied de 750 centres d'évaluation par les bureaux de santé publique dans l'ensemble de la province.

Notre examen du sondage réalisé par le Ministère en 2007 sur la planification communautaire de la lutte contre la pandémie dans les bureaux de santé publique ainsi que d'autres documents ministériels a révélé ce qui suit :

- La moitié des bureaux de santé publique n'avaient pas de plan opérationnel pour mettre sur pied des centres d'évaluation; les autres étaient indécis quant à la pertinence d'établir de tels centres dans leur collectivité.
- Le Ministère n'avait pas encore pris de décisions quant aux aspects juridiques, aux questions touchant la délivrance des permis et l'étendue de la pratique, à la rémunération

des personnes qui travaillent dans ces centres d'évaluation et au sujet de la répartition des rôles et des responsabilités en matière de financement entre le Ministère et les municipalités.

RECOMMANDATION 3

Pour alléger le fardeau des hôpitaux au cours de l'éclosion d'une maladie infectieuse, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- veiller à ce que les bureaux locaux de santé publique identifient des lieux de quarantaine convenables en dehors des hôpitaux pour les personnes qui n'ont pas besoin d'être hospitalisées et déterminent si ces lieux sont équipés de façon adéquate ou comment ils seront équipés, de sorte qu'ils soient disponibles en temps opportun;
- envisager sérieusement de rendre obligatoire la participation au Centre provincial d'autorisation du transfert des patients pour prévenir la propagation des maladies infectieuses entre les établissements;
- régler les aspects juridiques, les questions touchant la délivrance des permis, l'étendue de la pratique et le financement des centres communautaires d'évaluation, de traitement et d'aiguillage des personnes atteintes de la grippe et surveiller la mise sur pied des centres par les bureaux de santé publique;
- prendre d'autres dispositions à l'avance si tout indique que certains bureaux locaux de santé publique n'auront pas mis sur pied les centres d'évaluation requis.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il est important de fournir des services de prévention et de lutte contre les infections durant une épidémie locale. Nous avons amélioré les ressources en matière d'isolement au moyen des mesures suivantes :

- le financement de l'embauchage de 112 autres professionnels en prévention des infections dans les hôpitaux de soins actifs;
- la création de 180 postes de gestion des maladies transmissibles dans les bureaux de santé locaux;
- la création de 13 réseaux régionaux de lutte contre les infections;
- l'élaboration permanente de lignes directrices sur la lutte contre les infections dans le cadre de la planification et de la conception de la construction et de la rénovation des hôpitaux.

Le Ministère accepte de faire ce qui suit :

- Des lignes directrices pour les établissements de quarantaine locaux seront élaborées;
- La participation obligatoire au Centre provincial d'autorisation du transfert des patients sera évaluée;
- Les questions sur le plan juridique, de la délivrance des permis, de l'étendue de la pratique et du financement en rapport avec une épidémie importante seront prises en compte. Des décisions étayées concernant l'étendue de la pratique et le financement sont incluses dans le POLPG de 2007.

En date de mai 2007, 60 % des bureaux de santé publique travaillaient au développement de centres d'évaluation, de traitement et d'aiguillage des personnes atteintes de la grippe. Le Ministère continue de surveiller leurs progrès.

Ressources humaines en santé publique

Les employés des bureaux locaux de santé publique et de la Division de la santé publique du Ministère sont essentiels pour assurer la prestation des programmes et des services, pour intervenir dans les situations d'urgence ou dans les périodes où les besoins sont accrus et pour prêter main-forte aux

autres fournisseurs de soins de santé. Nous avons remarqué qu'il y avait un grand nombre de postes vacants dans le secteur de la santé publique du Ministère ainsi que dans les bureaux de santé publique qui sont financés en partie par le Ministère. Par exemple :

- Dans notre *Rapport annuel 2003*, nous avons noté que huit bureaux de santé publique n'avaient pas de médecin-hygiéniste à temps plein contrairement aux exigences de la *Loi sur la protection et la promotion de la santé*. Or, la situation a empiré depuis. D'après le Ministère, en date de décembre 2006, environ le tiers des bureaux de santé publique n'avaient pas de médecin-hygiéniste à temps plein; la moitié de ces bureaux n'en avaient pas depuis plus de cinq ans et l'un des bureaux, depuis près de douze ans. Nous avons remarqué que l'Ontario Medical Association avait lancé un avertissement en novembre 2005 selon lequel le manque de médecins-hygiénistes mettait en péril la santé de la population de la province : « Il y a un danger que la masse critique actuelle de médecins-hygiénistes ne permette pas d'en assurer la viabilité et la durabilité. La base s'est tellement érodée au fil du temps que si on omet de prendre des mesures pour la protéger et la renforcer, elle se désintégrera et mettra la santé de la province en péril. »
- Il y avait environ 40 postes vacants dans les laboratoires de santé publique du Ministère. Par exemple, le Ministère avait été incapable de recruter un microbiologiste compétent pour fournir une aide et formuler des avis médicaux et cliniques durant les éclosions de maladies. Au cours des trois dernières années, ce poste avait été comblé à tour de rôle par différents médecins microbiologistes.
- Il y avait plus de 50 postes vacants à la Division de la santé publique du Ministère. Or, les employés qui occupent ces postes sont nécessaires pour répondre aux besoins courants des différents secteurs. Certains de ces postes étaient décrits comme des postes essentiels en cas d'urgences sanitaires. Par exemple, sept médecins conseils principaux ont été désignés comme essentiels dans le plan de continuité des activités du Ministère, mais celui-ci n'en comptait que cinq au moment de la vérification. Par ailleurs, il n'y avait pas de médecin chef de service, maladies transmissibles, depuis deux ans.
- Le centre des opérations d'urgence du Ministère, qui deviendra le « centre de commande névralgique » durant une épidémie, a déjà compté sur le soutien de 50 employés du Ministère pour aider le personnel de la santé publique. Ces personnes ont proposé volontairement leurs services en 2004 et ont été affectées de façon informelle au centre pendant un an. Le Ministère n'avait pas de liste à jour du personnel de soutien pouvant prêter main-forte aux ressources en place. Nous avons appris que, en cas d'urgence, le personnel du centre des opérations sera recruté en fonction des besoins.

Ressources humaines dans le secteur de la santé

Durant une épidémie de maladie infectieuse, les travailleurs de la santé seront appelés, en plus de traiter les patients atteints, à maintenir la prestation des autres services de santé courants. D'après le Ministère, au cours d'une pandémie, il est possible que 25 % des travailleurs de la santé soient absents du travail soit parce qu'ils sont malades soit parce qu'ils doivent assurer le soin de proches à la maison.

En 2003, à la suite de l'éclosion du SRAS, un sondage mené par l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario (AIIO) a révélé que 20 % des répondants avaient refusé de travailler à cause de l'éclosion du SRAS. Dans son rapport sur la maladie

des légionnaires, le Dr Walker a indiqué qu'au début de l'épidémie, un hôpital a déclaré qu'un grand nombre de travailleurs de la santé avaient refusé de se présenter au travail.

Dans son rapport sur le SRAS, le Dr Walker a recommandé que le Ministère, de concert avec les associations professionnelles et les ordres de réglementation, mette en place des registres provinciaux pour assurer un déploiement rapide des effectifs de santé; ces registres feraient l'objet d'une mise à l'essai et d'une évaluation dans les 12 mois suivant leur mise en place. De même, le plan canadien de lutte contre la pandémie de grippe recommandait que les provinces fassent une estimation du nombre de travailleurs de la santé par catégorie d'emploi et par milieu de travail ainsi que du nombre d'effectifs médicaux inactifs (par exemple, parce qu'ils sont à la retraite). En décembre 2005, le Ministère a élaboré une base de données portant sur plus de 1 000 professionnels de la santé, dont des infirmiers et infirmières, des médecins, des inhalothérapeutes et des travailleurs paramédicaux, qui se sont déclarés prêts à offrir leurs services en cas d'urgence sanitaire. Toutefois, nous avons remarqué que le Ministère n'avait pas tenu cette base de données à jour depuis.

La stratégie du Ministère pour lutter contre une pandémie prévoit entre autres le recrutement de retraités du domaine de la santé et d'autres bénévoles qui, en prévision d'une pandémie, rempliraient un questionnaire du Ministère sur leurs compétences; les planificateurs locaux de la lutte contre la pandémie pourraient ainsi cerner les domaines d'expertise, de façon que ces personnes puissent prêter main-forte aux professionnels de la santé et à d'autres fournisseurs de services au cours d'une épidémie. Le Ministère n'a pas surveillé dans quelle mesure ce questionnaire avait été utilisé; il a expliqué que les responsables locaux sont les mieux placés pour utiliser ces ressources et qu'il est préférable par conséquent que l'organisation de ces ressources se fasse localement. En l'absence d'une surveillance rigoureuse de la planification locale, nous craignons que la province ne soit pas en mesure d'assurer une dotation adéquate en professionnels de la santé pour intervenir de façon efficace en cas d'éclosion d'une maladie infectieuse.

RECOMMANDATION 4

Pour accroître la disponibilité des ressources humaines au cours d'une épidémie de maladie infectieuse, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- prendre des mesures efficaces pour combler le grand nombre de postes vacants de médecins-hygiénistes dans les bureaux de santé publique et des autres postes vacants à la Division de la santé publique et dans les laboratoires de santé publique du Ministère;
- de concert avec les associations professionnelles et les ordres de réglementation, tenir des registres à jour des fournisseurs de soins de santé qui se portent volontaires pour offrir leurs services durant les épidémies;
- surveiller le succès obtenu par les bureaux locaux de santé publique dans le recrutement des retraités du domaine de la santé et d'autres bénévoles qui pourraient apporter leur aide en cas d'épidémie.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît le besoin de combler les postes vacants de médecins-hygiénistes au sein du système de laboratoires de santé publique et de la Division de la santé publique. De plus, il faut adopter des plans pour répondre aux besoins en matière d'effectifs de la santé dans une situation d'urgence. Le Ministère a créé la stratégie ProfessionsSantéOntario en mai 2006 et a élaboré un plan de lutte contre la pandémie pour les ressources humaines dans le domaine de la santé afin de répondre aux besoins anticipés en matière de ressources humaines dans le

domaine de la santé. Il prépare une proposition à l'intention des ordres de réglementation sur la façon dont leurs membres pourraient offrir leurs services dans une situation d'urgence et il s'attend à conclure une entente formelle à ce sujet durant l'hiver 2007-2008.

Le Ministère modifiera son prochain sondage trimestriel des bureaux de santé publique pour recueillir de l'information sur les stratégies locales en matière de ressources humaines.

INTERVENTIONS MÉDICALES

Pour se préparer à lutter contre une pandémie de grippe, le gouvernement fédéral a coordonné l'achat de vaccins et de médicaments antiviraux et contribué à leur financement. Le Ministère complète ces préparatifs en achetant et distribuant des vaccins, des médicaments antiviraux, de l'équipement de protection personnel et des fournitures cliniques.

Vaccins

La vaccination est la première intervention des services de santé publique durant une pandémie. Toutefois, pour produire un vaccin, il faut avoir la souche virale, ce qui fait qu'on ne peut pas commencer la production du vaccin avant que des personnes soient infectées par le virus pandémique. Par conséquent, il se peut qu'un vaccin pandémique ne soit pas disponible avant quatre à six mois après l'identification du premier cas de grippe pandémique. Le Canada est l'un des quelques pays au monde ayant la capacité de fabriquer des vaccins pandémiques. En 2001, le gouvernement fédéral a conclu un contrat de dix ans pour la production d'un vaccin contre la grippe avec un fabricant du Québec.

Étant donné que la quantité de vaccins disponibles est limitée dans les premières phases d'une pandémie, il est nécessaire d'établir un ordre de priorité pour la vaccination de la population. Le gouvernement fédéral désignera des groupes prioritaires d'après les données épidémiologiques recueillies sur le virus après son apparition, et chaque province observera les recommandations du gouvernement fédéral relativement aux groupes prioritaires. Le plan fédéral de lutte contre la pandémie recommande que chaque province fasse une estimation plus précise des groupes prioritaires en prévision d'une pandémie.

Notre vérification a révélé que le Ministère n'avait ni planifié ni géré de façon adéquate la distribution des vaccins et leur administration à la population. Par exemple :

- Le Ministère n'avait pas effectué le recensement et le mappage des groupes prioritaires.
- Aucune disposition n'avait été prise pour assurer le transport sécuritaire des vaccins entre l'usine québécoise et leur destination en Ontario et après leur arrivée dans la province. Le Ministère n'avait pas encore décidé si le risque de vol ou de perte devait être assumé par le fabricant ou par le Ministère une fois que le stock a quitté l'usine du fabricant.
- Le Ministère nous a dit que les vaccins pandémiques seraient entreposés à la pharmacie du gouvernement à cause de l'efficacité de celle-ci au moment de la distribution annuelle des vaccins dans le cadre du programme de vaccination pendant la saison de la grippe. Toutefois, le Ministère n'avait pas analysé l'effet d'une pandémie sur les capacités d'entreposage et de distribution de la pharmacie du gouvernement.
- Bien que l'administration du vaccin aux populations locales relève des municipalités, le Ministère ne s'est pas préoccupé du risque prévisible de désordre public général potentiel dans les lieux de vaccination de masse. Par ailleurs, les seringues et les aiguilles utilisées pour administrer les vaccins n'étaient pas encore disponibles parce que le gouvernement

fédéral était associé à la province pour l'achat de ces fournitures. Le Ministère nous a dit que le gouvernement fédéral espérait avoir conclu un contrat d'ici 2008 pour l'acquisition de ces fournitures.

- D'après l'OMS, pour que le vaccin contre la grippe pandémique soit vraiment efficace, il peut être nécessaire d'en administrer deux doses, à au moins un mois d'intervalle. Le Ministère n'avait aucun système pour gérer les calendriers de vaccination ni pour planifier et tenir les séances de vaccination et en assurer le suivi ou celui des effets indésirables. Le Ministère nous a dit qu'il s'occupait de demander du financement pour instaurer un tel système.

Médicaments antiviraux

D'après le gouvernement fédéral, les antiviraux ou médicaments anti-grippaux constituent la seule intervention médicale spécifique dirigée contre la grippe, susceptibles d'être accessibles durant l'intervention initiale en cas de pandémie. Les inhibiteurs de la neuraminidase, un type de médicament antiviral, ralentissent la propagation de la maladie durant la vague pandémique. Ces médicaments réduisent la durée et la gravité des symptômes ainsi que les complications et le recours aux antibiotiques.

L'OMS recommande que chaque territoire de compétence crée une réserve suffisante de médicaments antiviraux pour traiter sa population. Plusieurs doses par personne sont nécessaires en cours de traitement. En Ontario, la création d'une réserve suffisante pour traiter 25 % de la population de la province, ce qui correspond à la directive nationale, était presque terminée au 31 mars 2007. La valeur totale des médicaments antiviraux en main s'élevait à 73 millions de dollars. En vertu d'une entente de partage des coûts, l'Agence de santé publique du Canada doit rembourser à l'Ontario une partie du coût de la réserve.

D'après les fabricants, la durée de conservation des médicaments antiviraux est de cinq ans et ils sont plus efficaces quand ils sont administrés dans les 48 heures suivant l'apparition des symptômes. La réserve d'antiviraux de l'Ontario est entreposée dans un seul endroit. Un système de distribution efficient est donc nécessaire, compte tenu du grand nombre de personnes pouvant présenter des symptômes au début d'une épidémie.

En ce qui a trait à la gestion de la réserve d'antiviraux, notre vérification a révélé ce qui suit :

- Le Ministère n'avait pas élaboré de lignes directrices pour certains aspects de la livraison et de l'administration des antiviraux tels que la sécurité, le transport et la surveillance de la distribution des médicaments.
- Cinq millions de doses d'un médicament antiviral dans la réserve d'antiviraux ont une date de péremption en 2009. Selon le plan du gouvernement fédéral pour lutter contre la pandémie de grippe, la stabilité des médicaments antiviraux peut s'étendre au-delà de la date de péremption établie, mais puisque le Ministère ne surveillait pas la température d'entreposage de sa réserve (entre 15 °C et 30 °C selon les recommandations des fabricants), il se pourrait qu'il ne puisse pas profiter de la durée de conservation potentiellement plus longue de ces médicaments.
- Le système d'inventaire utilisé pour la réserve d'antiviraux datait de près de 20 ans et ne pouvait fournir ni liste en temps réel ni liste détaillée. Il sera donc difficile d'assurer le suivi des niveaux de stock durant une pandémie.
- L'entreposage des médicaments antiviraux à un seul endroit pourrait poser un risque sur le plan de la sécurité en cas de catastrophe naturelle ou de troubles publics et pourrait compliquer la distribution.

Nous avons également remarqué que le Ministère, en date du 31 mars 2007, n'avait pas perçu une somme de 17 millions de dollars du gouvernement fédéral au titre de sa quote-part du coût de la réserve d'antiviraux. À la suite de notre remarque à ce sujet, le Ministère a entrepris des discussions avec le gouvernement fédéral pour récupérer ce montant.

Équipement de protection personnel et fournitures médicales

Au cours d'une épidémie, les travailleurs de la santé et les patients ont besoin de matériel de protection et de fournitures médicales supplémentaires pour se protéger contre le virus. Le sondage réalisé en 2003 par l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario, mentionné précédemment dans le présent rapport, a révélé que plus de la moitié des répondants doutaient de la fiabilité du matériel de protection qu'on leur avait remis.

Les fournitures médicales, comme les masques, les gants, les blouses et les désinfectants pour les mains, sont fabriquées en grande partie à l'étranger, dans des pays où la grippe pandémique peut avoir pris naissance et où la fermeture des frontières est possible durant une épidémie mondiale. Par conséquent, au début de 2007, le Ministère avait passé des marchés avec un certain nombre de fournisseurs pour se procurer un approvisionnement de quatre semaines de ce genre d'équipement et de fournitures à l'intention des travailleurs de la santé qui sont en contact avec des patients atteints de maladies infectieuses. Au 31 mars 2007, le Ministère avait obtenu plus de 60 % des quantités requises et prévoyait avoir la totalité des articles en réserve d'ici mars 2008.

Le Ministère nous a dit qu'il avait emmagasiné un nombre limité de respirateurs N95 qui pourraient procurer aux travailleurs de la santé une protection plus adéquate que des masques chirurgicaux en cas de besoin, mais le financement pour l'acquisition de quantités supplémentaires n'avait pas été approuvé au moment de notre vérification.

Instructions données au secteur de la santé pour la création de réserves locales

La Ministère a indiqué dans son plan de lutte contre la pandémie de grippe qu'il incombe aux fournisseurs de soins de santé de créer leur propre réserve de quatre semaines de matériel de protection personnel de sorte que, collectivement, la province dispose de fournitures en quantité suffisante pour huit semaines, soit la durée estimative de la première vague pandémique.

Le Ministère a prévu dans le POLPG des formules de calcul des quantités afin que le secteur de la santé sache en général quelles quantités acheter. Nous avons relevé deux points dans les instructions données au secteur de la santé pour la création de réserves locales qui ont besoin d'être révisés :

- L'approvisionnement de certains articles de protection personnels comme les masques pour les patients et les blouses pour le personnel non clinique ne durerait pas pendant les huit semaines estimatives d'une pandémie, car le Ministère n'avait pas donné l'instruction aux responsables locaux du secteur de la santé d'acheter ces fournitures.
- Le Ministère n'avait pas informé les responsables du secteur de la santé qu'ils pourraient acheter leurs stocks aux prix négociés par le gouvernement quand la réserve provinciale serait complète. Il se pourrait que les fournisseurs de soins de santé qui constituaient ou qui avaient constitué leurs réserves locales aient payé un prix plus élevé pour leurs fournitures.

État de la création des réserves dans les collectivités locales

Même si le Ministère indiquait dans son plan de lutte contre la pandémie qu'il incombait aux

fournisseurs de soins de santé de créer leur propre réserve de quatre semaines d'équipement de protection personnel, un grand nombre d'entre eux n'avaient pas constitué leur réserve en date de janvier 2007, comme le montrent les résultats du sondage réalisé en 2007 par le Ministère sur la planification communautaire de la lutte contre la pandémie. Dans ce sondage, on demandait aux bureaux de santé publique :

- d'indiquer par « oui » ou « non » s'ils avaient constitué leur réserve de quatre semaines de fournitures de soins critiques pour leur emplacement;
- d'indiquer en gros, pour chaque type de fournisseur de soins de santé dans leur circonscription hospitalière (par exemple, les foyers de soins de longue durée, les centres d'accès aux soins communautaires, les hôpitaux et les praticiens de la santé indépendants), combien d'établissements/de praticiens avaient constitué leur réserve de quatre semaines.

La moitié des bureaux de santé publique n'avaient pas de réserve de quatre semaines pour leur emplacement. De plus, un grand nombre d'entre eux ont indiqué que plus de la moitié des établissements et des praticiens d'une catégorie donnée de fournisseurs de soins de santé n'avaient pas de réserve de quatre semaines. La Figure 3 montre le pourcentage de bureaux de santé publique ayant indiqué que plus de la moitié des établissements et des praticiens d'une catégorie donnée de fournisseurs de soins de santé n'avaient pas constitué la réserve de quatre semaines requise.

À cet égard, nous avons aussi noté que dès novembre 2005, un comité directeur du POLPG avait recommandé que le Ministère transmette un communiqué aux établissements de soins de santé pour attirer leur attention sur la responsabilité qui leur incombe dans le cadre du POLPG de créer une réserve de quatre semaines de matériel de protection personnel et de fournitures de soins directs.

Figure 3 : Pourcentage de bureaux de santé publique ayant déclaré des réserves incomplètes d'équipement de protection personnel, janvier 2007

Source des données : Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Type de fournisseur de soins de santé	% de bureaux déclarant >50 % de fournisseurs n'ayant pas les reserves requises
Foyers de soins de longue durée	80
Centres d'accès aux soins communautaires	63
Hôpitaux	60
Praticiens indépendants	49
Fournisseurs de soins à domicile	49
Fournisseurs de soins de santé mentale	49
Laboratoires	40
Centres de santé communautaires	37
Services médicaux d'urgence	34

Toutefois, le Ministère n'avait pas donné suite à cette recommandation.

De son propre chef, au milieu de 2006, le Ministère a distribué quelque 15 000 trousses de lutte contre les infections en cas d'urgence contenant une quantité suffisante de fournitures à l'intention des fournisseurs de soins de santé autres que les hôpitaux (par exemple, médecins, sages-femmes et centres de santé communautaires) pour les sept à dix premiers jours de l'éclosion d'une maladie à transmission aérogène (une maladie qui se propage par l'air contaminé à proximité de la source, par exemple lorsque des personnes toussent ou éternuent). Toutefois, nous avons noté qu'il avait été impossible de livrer quelque 600 trousses parce que le destinataire avait changé d'adresse ou que l'adresse était incomplète ou parce que les destinataires avaient refusé les trousses. Par ailleurs, le POLPG ne contenait pas de lignes directrices pour aider les praticiens indépendants à établir les quantités à emmagasiner. Il s'ensuit que ce groupe de fournisseurs de soins de santé pourrait ne pas

avoir sous la main suffisamment d'équipement de protection personnel pour se protéger et protéger leurs patients durant une pandémie.

Entreposage et distribution

En février 2007, le Ministère a conclu une entente de trois ans avec une entreprise d'entreposage privée, à un coût prévu de près de 14 millions de dollars, pour l'entreposage à court terme de la réserve provinciale d'équipement de protection personnel à quatre endroits en Ontario, en attendant que le Ministère puisse élaborer des plans plus détaillés de distribution et d'entreposage à long terme. Notre vérification a fait ressortir les points suivants :

- Le Ministère n'avait pas documenté son analyse des solutions de rechange pouvant répondre à ses besoins d'entreposage telles que l'utilisation des biens gouvernementaux excédentaires, contrairement aux directives d'approvisionnement du Conseil de gestion.
- Le Ministère n'avait pas d'analyse documentée pour justifier la superficie d'entreposage spécifiée pour chaque lieu d'entreposage. Par exemple, la superficie combinée de deux entrepôts dans le nord de l'Ontario était à peu près identique à celle de l'entrepôt desservant la région du grand Toronto (RGT). En outre, il n'y avait pas de lieu d'entreposage à l'ouest de la RGT. La population de la RGT et du Sud-Ouest de l'Ontario représente environ huit fois celle du Nord de la province, qui est desservie par les deux entrepôts du Nord. Un quatrième entrepôt est situé dans l'Est de l'Ontario.
- Le Ministère n'avait pas décidé quelles municipalités seraient desservies par les quatre entrepôts et n'avait aucune explication rationnelle pour justifier le choix de ces quatre emplacements.
- Le Ministère n'avait pas encore élaboré de plans pour la distribution, le réapprovisionnement, le transport et la sécurité de sa réserve actuelle d'équipement de protection personnel en cas de pandémie. Par exemple, il n'avait pas évalué formellement le risque associé à la concentration en un seul endroit des activités d'entreposage et de distribution de toutes les fournitures de lutte contre la pandémie pour le Sud de l'Ontario.

Au cours de notre vérification, le Ministère a embauché un consultant externe pour obtenir des avis sur la façon de répondre aux besoins futurs d'entreposage et de distribution. Le Ministère examinait les recommandations du consultant au moment où nous avons terminé notre vérification.

RECOMMANDATION 5

Pour faire en sorte que les vaccins, les médicaments antiviraux, les fournitures médicales et l'équipement de protection personnel pour les travailleurs de la santé soient disponibles en quantités suffisantes au moment voulu, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- entreposer, distribuer, contrôler et administrer les antiviraux, les vaccins et l'équipement de protection personnel de façon que les gens y aient accès en temps opportun;
- sensibiliser davantage le secteur de la santé à l'importance de constituer une réserve locale d'équipement de protection personnel.

Le Ministère doit également veiller à récupérer le montant que lui doit le gouvernement fédéral au titre de sa quote-part du coût de la réserve nationale d'antiviraux.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation. Il a entrepris une étude au printemps 2007 pour déterminer la meilleure façon de fournir les produits pharmaceutiques et les autres fournitures aux établissements locaux à partir de lieux géographiquement dispersés aux fins d'inclusion

dans le POLPG de 2008. De plus, dans le bulletin *Pandemic Planner* publié en août 2007, le Ministère rappelle le besoin de constituer des réserves locales.

Des négociations sont en cours avec le gouvernement fédéral pour récupérer les fonds dus à l'Ontario.

SURVEILLANCE ET ÉVALUATION DE LA SITUATION

La déclaration et la surveillance des maladies infectieuses font partie intégrante de la détection et de l'analyse des épidémies. Bien que le Ministère surveille l'évolution des maladies tant en Ontario que dans les autres provinces et pays, son principal outil de surveillance consiste à surveiller et à analyser les données sur les maladies et les éclosions contenues dans le Système intégré d'information sur la santé publique (SIISP). En vertu de la *Loi sur la protection et la promotion de la santé*, les médecins et les établissements tels que les laboratoires, les foyers de soins de longue durée et les hôpitaux doivent signaler certaines maladies et éclosions aux bureaux locaux de santé publique. Les bureaux de santé publique consignent les données dans le SIISP de façon que le Ministère puisse analyser et repérer les cas inhabituels et imprévus de maladies infectieuses. L'analyse est ensuite transmise aux bureaux de santé publique pour orienter leurs activités et leur suivi.

Système intégré d'information sur la santé publique

Tant dans notre *Rapport annuel 1997* que dans notre *Rapport annuel 2003*, nous avions indiqué que le système d'information alors en place sur la santé publique comportait des lacunes. Le Ministère avait répondu qu'il projetait de remplacer ce système par un système amélioré. Toutefois, le nouveau système n'a été implanté intégralement qu'en décembre 2005. Conçu initialement par une autre province canadienne, le nouveau système (le SIISP) a été mis à la disposition de toutes les provinces en 2001 par le gouvernement fédéral. Le Ministère a consacré 25 millions de dollars à son implantation.

Au moment où l'Ontario a implanté le SIISP, celui-ci avait déjà 15 ans. Le gouvernement fédéral a indiqué qu'il cesserait de fournir un soutien technique pour le système après 2008 et qu'un nouveau système serait mis à la disposition de l'ensemble des provinces et des territoires cette même année. Le Ministère nous a dit qu'il prenait des dispositions pour acquérir ce nouveau système à un coût estimatif de 60 millions de dollars sous réserve de l'approbation du financement nécessaire.

Notre vérification nous a permis de constater non seulement que l'implantation du SIISP avait été retardée, mais aussi que les employés du Ministère avaient relevé des problèmes de qualité importants imputables aux « échéanciers externes et irréalistes qui ne prévoyaient pas suffisamment de temps pour la réalisation des extrants exigés et ne tenaient pas compte de la complexité du projet »; de plus, le plan d'assurance de la qualité proposé avait été réduit. Par ailleurs, les employés du Ministère responsables de la surveillance des maladies et des éclosions pour la province nous ont dit qu'ils ne pouvaient pas se fier aux données du SIISP parce qu'elles étaient incohérentes et incomplètes. Notre examen du système a révélé ce qui suit :

- Le Ministère reconnaît qu'il y a eu un délai de deux à trois semaines entre le moment où les bureaux locaux de santé publique ont reçu les premiers rapports de cas et le moment de leur consignation dans le SIISP. Les épidémiologistes du Ministère utilisent les données du SIISP pour effectuer la surveillance régulière depuis l'implantation de ce système en 2005; toutefois, les médecins du Ministère responsables des activités de surveillance plus approfondie nous ont

informés que les délais les empêchaient d'assurer de façon adéquate la surveillance des maladies et des éclosions. Nous avons remarqué que les bureaux de santé locaux avaient besoin de normes pour consigner les cas en temps opportun. Le Ministère nous a dit qu'il élaborait ces normes.

- Même si le système d'information des laboratoires de santé publique contient des renseignements plus à jour, les employés du Ministère nous ont dit qu'il leur était impossible d'obtenir ces renseignements par voie électronique parce que le système d'information des laboratoires n'était pas relié au système de surveillance des maladies du Ministère. Ils devaient donc s'en remettre aux laboratoires de santé publique ou aux responsables des bureaux locaux de santé publique pour les aviser par téléphone des cas ou des éclosions de maladies dans la collectivité. Nous avons appris du Ministère qu'il s'occupait d'acquérir un système qui relierait le système d'information des laboratoires au SIISP et que ce système serait prêt d'ici la fin de 2009. Si le SIISP est remplacé par un nouveau système, le Ministère a confirmé que la technologie mise au point sera compatible avec le nouveau système.
- Le Ministère n'a pas fourni d'indications détaillées aux bureaux de santé publique quant aux renseignements à consigner dans le SIISP aux fins de la surveillance provinciale. Or, le manque d'uniformité dans l'entrée des données pourrait diminuer la capacité du Ministère à établir la fréquence des maladies et les taux d'infection et l'empêcher ainsi de prendre les mesures appropriées. Le Ministère prévoyait élaborer et publier cinq guides sur les maladies d'ici 2008. Il nous a informés qu'il avait remis récemment deux de ces guides aux bureaux de santé publique pour obtenir leurs commentaires. Toutefois, les bureaux de santé publique ont indiqué que certaines parties des guides n'étaient pas pertinentes et qu'ils avaient dû les modifier pour qu'elles répondent à leurs besoins.

Nous avons également noté que le système d'information contenait des données incomplètes ou inexactes. Plus précisément, le système contenait beaucoup de dossiers en double remontant à l'époque de la conversion des données de l'ancien système. Par exemple, au bureau de santé publique de Toronto, il y avait 40 000 dossiers de clients en double. Le Ministère a soutenu que sa responsabilité se limitait à repérer l'existence possible de dossiers en double afin que les bureaux de santé publique puissent ensuite faire enquête à ce sujet et corriger la situation. Si le Ministère adopte un nouveau système de surveillance en 2008, nous craignons que les données inexactes donnent lieu à des analyses épidémiologiques inexactes, ce qui pourrait compromettre les décisions prises au cours d'une crise.

Notre analyse, dont un examen d'une étude du gouvernement fédéral, a également révélé qu'il pourrait y avoir une sous-notification importante des maladies par les médecins. D'après cette étude, publiée en septembre 2006, certains médecins ne sont pas au courant de l'obligation de déclarer certaines maladies ou ne savent pas quelles maladies doivent être déclarées, de quelle façon et à qui; certains estiment qu'ils ne reçoivent pas une rémunération suffisante pour déclarer les maladies, tandis que d'autres sont d'avis qu'aucune mesure utile n'est prise à la suite des notifications. Le Ministère nous a dit qu'il envisagerait de mener un programme de sensibilisation à l'intention des médecins pour renforcer l'activité de déclaration quand la liste des maladies à déclaration obligatoire sera modifiée et approuvée.

Activités de surveillance durant les épidémies

Durant une épidémie de maladie infectieuse, comme une pandémie de grippe, les activités de surveillance, à l'instar des autres services de santé, peuvent être touchées. Par exemple, il pourrait être nécessaire de modifier l'obligation de déclarer certaines maladies dans le SIISP à cause des ressources limitées et des limites du système, sans compromettre pour autant la surveillance des autres maladies dans la province. Le SIISP n'a pas été mis à l'épreuve dans un scénario pandémique. Le Ministère nous a informés qu'il élaborait des politiques et des procédures concernant le niveau de surveillance à exercer durant une pandémie et que le personnel recevrait de l'information à ce sujet en 2007.

RECOMMANDATION 6

Pour assurer une surveillance efficiente et efficace des maladies à l'échelle de la province et faire ainsi en sorte de pouvoir analyser l'étendue et la gravité de toute épidémie et de prendre des mesures adéquates, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- accélérer l'élaboration de ses normes régissant la déclaration en temps opportun des maladies ainsi que l'exhaustivité et l'intégrité des données sur les maladies que les bureaux de santé publique consignent dans le système intégré d'information sur la santé publique;
- élaborer des plans pour qu'un mécanisme approprié d'assurance de la qualité soit mis en place – par exemple en améliorant l'exactitude et l'exhaustivité des données sur les maladies contenues dans le système existant avant la conversion –, que les utilisateurs soient dûment consultés et qu'ils reçoivent une formation suffisante avant l'implantation de tout nouveau système de surveillance.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère appuie les recommandations et souligne ce qui suit :

- Des normes ont été élaborées à la suite de consultations poussées relativement à la déclaration des maladies en temps opportun et à l'exhaustivité et à l'intégrité des données sur les maladies; les normes seront fondées sur les directives antérieures fournies aux bureaux de santé. Les guides des utilisateurs du Ministère à l'intention des utilisateurs et les initiatives en matière de nettoyage de données appuient ces normes.
- La rapidité de consignation des cas dans le Système intégré de l'information sur la santé publique s'est considérablement améliorée depuis l'implantation du système.
- Le contrôle de la qualité des données et la formation des utilisateurs sont intégrés au nouveau programme de surveillance Panorama.

PRÉVENTION ET RÉDUCTION DE LA TRANSMISSION

Comité consultatif provincial des maladies infectieuses

L'éclosion du SRAS a mis en lumière l'importance d'assurer un contrôle de base des infections dans les établissements de santé. En réponse au rapport du Dr Walker sur le SRAS, le Ministère a mis sur pied en 2004 le Comité consultatif provincial des maladies infectieuses (CCPMI). Le CCPMI est une source d'expertise sur les maladies infectieuses en Ontario. Le Comité est composé notamment d'experts provenant de domaines pertinents du secteur de la santé, notamment la prévention des infections, la biologie médicale, la santé publique, l'épidémiologie et la santé et la sécurité au travail. Durant l'éclosion d'une maladie, les membres du CCPMI peuvent

conseiller le médecin-hygiéniste en chef relativement aux communications distribuées aux différents intervenants du système de santé. Le CCPMI conseille en permanence le médecin-hygiéniste en chef sur la prévention, la surveillance et les mesures de contrôle nécessaires pour protéger la population de l'Ontario contre les maladies infectieuses.

Le Ministère nous a dit que le CCPMI, dans le cadre de l'élaboration de ses directives et de ses pratiques exemplaires, examinerait la documentation et les études actuelles sur les sujets pertinents. Au premier trimestre de 2007, en plus d'avoir pris part à plusieurs initiatives de lutte contre les infections, le CCPMI avait produit quatre guides sur les pratiques exemplaires dans les domaines suivants :

- le nettoyage, la désinfection et la stérilisation;
- la prévention et la lutte contre la transmission de *Clostridium difficile*;
- la prévention des maladies respiratoires fébriles;
- la prévention et la lutte contre les infections à *Staphylococcus aureus* et à *entérocoques résistants*.

Pour profiter pleinement de cette initiative, il est important de bien définir l'ensemble des responsabilités du CCPMI. Le Ministère nous a dit qu'un protocole d'entente avec le CCPMI était en voie d'élaboration pour clarifier le rôle du Comité en cas d'urgence sanitaire.

Lutte contre les infections dans le secteur de la santé

En réponse au rapport du Dr Walker sur le SRAS, le Ministère a en outre financé et mis sur pied 13 réseaux régionaux de lutte contre les infections (RRLI) et prévoyait en établir un autre avant la fin de 2007. Ces réseaux, dont les limites correspondent à celles des réseaux locaux d'intégration des services de santé, comprennent des professionnels en prévention des infections (PPI) de tous les domaines de la santé; les PPI renforcent les pratiques de lutte contre les infections en coordonnant les activités de prévention et en préconisant la normalisation de la lutte contre les infections dans les établissements de santé dans leur région et dans l'ensemble de la province.

Notre examen de la lutte contre les infections dans le secteur de la santé nous a permis de faire les constatations suivantes :

- Le Ministère ne disposait pas de données sur la quantité de ressources affectées à la prévention et à la lutte contre les infections, notamment le matériel et les ressources humaines, dont disposait chaque RRLI.
- La norme du nombre de lits par PPI dans les établissements de soins de longue durée est de 250 lits par PPI; il s'agit d'une norme nationale établie en 1980. Le Ministère n'avait effectué aucune enquête formelle au sujet du nombre effectif de lits par PPI dans les établissements de soins de longue durée.
- Dans les hôpitaux de soins actifs, la norme est de 115 lits par PPI. Le Ministère avait atteint cette cible après avoir financé l'embauchage de 112 PPI supplémentaires entre 2004 et 2007. Toutefois, si le nombre de lits par PPI dans ce secteur atteignait globalement la norme, environ 40 % des hôpitaux n'avaient toujours pas suffisamment de PPI, même après l'embauchage des PPI supplémentaires.
- Il n'y avait aucune norme indiquant le nombre de PPI nécessaire pour appuyer les autres services de santé, comme la santé publique, la santé mentale communautaire et les soins à domicile.
- Avant novembre 2006, le Ministère n'exigeait pas que les PPI employés dans les RRLI obtiennent l'agrément en prévention des infections dans les trois ans suivant leur embauchage. Le Ministère nous a informés que 30 % des PPI œuvrant dans le secteur des soins actifs avaient réussi l'examen d'agrément au moment de notre vérification.

- Le Ministère s'employait à concevoir et à tenir des séances de formation à l'intention des fournisseurs de soins de santé dans l'ensemble du secteur de la santé. Jusqu'à maintenant, trois modules sur les « compétences de base » se rapportant à la lutte contre les infections avaient été élaborés et offerts aux professionnels en soins actifs. Des modules semblables en étaient à différents stades d'élaboration pour le personnel du secteur de la santé publique et des soins non actifs.

D'après les normes établies par le Ministère en 1997, les bureaux de santé publique devaient produire leurs propres guides de politiques et de procédures sur les maladies infectieuses. Le Ministère a reconnu que cet arrangement donnait lieu à de l'incohérence sur le plan des précautions à prendre pour éviter les expositions, de l'utilisation préventive des médicaments et de la gestion des épidémies de maladies infectieuses. Pour remédier à ce problème, le Ministère a proposé dans les normes de santé publique de 2007 d'élaborer des protocoles pour les maladies infectieuses qui comprendraient des instructions sur les renseignements requis, sur la surveillance et sur la gestion par les bureaux de santé publique des maladies infectieuses représentant un danger pour la santé publique. En plus d'harmoniser l'application de ces procédures et d'être plus efficiente que l'apport d'améliorations distinctes par les différents bureaux de santé publique, la normalisation provinciale encouragerait en outre la mise en œuvre des protocoles et permettrait à la province de mieux évaluer la conformité. Le Ministère prévoyait que les protocoles de normalisation seraient prêts à la fin de 2007.

Mesures de santé publique

Les mesures de santé publique comme la fermeture des écoles et des garderies et l'annulation des grands rassemblements publics peuvent être prises durant une épidémie si l'épidémiologie de la maladie indique que de telles mesures seront efficaces. Le Ministère nous a dit qu'il avait entrepris en avril 2007 avec les bureaux de santé publique d'établir des critères de mise en œuvre de ces mesures de santé publique. Le Ministère prévoyait inclure ces critères dans la prochaine version du POLPG censée être publiée avant la fin de 2007.

RECOMMANDATION 7

Afin de minimiser l'exposition du public durant une épidémie, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- recueillir et analyser les données sur le caractère adéquat des ressources affectées à la lutte contre les infections dans tous les établissements de santé;
- instaurer des normes régissant les ressources affectées à la lutte contre les infections requises dans tous les établissements de santé et effectuer un suivi pour assurer le respect de celles-ci;
- mettre au point les protocoles de surveillance et de gestion des maladies infectieuses dans les bureaux de santé publique.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit aux recommandations visant à renforcer la prévention et la lutte contre les infections dans le secteur de la santé. Le Ministère :

- a sollicité des avis techniques du CCPMI sur les ressources nécessaires pour lutter contre les infections dans les établissements de soins non actifs;
- élabore des modules sur 49 compétences de base pour la prévention et la lutte contre les infections; les modules seront prêts et la formation locale donnée d'ici le printemps 2008;
- élabore des vérifications pour assurer la conformité en permanence;

- a rédigé la version préliminaire des normes générales sur la santé publique de l'Ontario (*Ontario Public Health Standards*) et prévoit rédiger les protocoles à l'appui, notamment pour la prévention et la lutte contre les maladies infectieuses, durant l'hiver 2007.

COMMUNICATION

Il est primordial de tenir le public et les fournisseurs de soins de santé informés de l'évolution de la situation durant une épidémie de maladie infectieuse. Nous avons appris du Ministère qu'il avait soit planifié soit pris certaines mesures pour faciliter la communication efficiente de l'information dans le cadre d'une urgence.

Par exemple :

- Un projet d'avertissement du public entrepris par le gouvernement, semblable au système Amber Alert (Alerte AMBRE) pour retracer les enfants enlevés, était en cours.
- Le gouvernement avait négocié avec les principaux réseaux de radiodiffusion la présentation sur avis de 24 heures d'annonces télévisées produites par le Ministère.
- La capacité de la ligne d'information publique du Ministère peut être multipliée par 10 dans un délai de 24 heures.
- Un cycle d'information de 24 heures indiquant à quel moment le Ministère communiquera et avec qui, avait été instauré.
- Le Ministère avait décidé que le médecin-hygiéniste en chef serait son principal porte-parole durant une épidémie de maladie infectieuse.

Le Ministère a reconnu qu'il lui restait à mettre sa stratégie de communication publique à l'essai auprès des autres membres du système de santé et des médias et à officialiser une entente sur l'échange de renseignements entre l'Ontario et les autres paliers de gouvernement.

Services sur demande

Le Ministère fournit un certain nombre de services sur demande, dispensés par différents secteurs du Ministère, aux bureaux de santé publique et aux organismes de santé, 24 heures sur 24, sept jours par semaine. Le Ministère reconnaît l'existence de fragmentation, la possibilité de chevauchement et l'existence de lacunes dans les communications puisque ces différents services sur demande avaient été élaborés de façon parcellaire sur plusieurs années pour répondre aux besoins du moment. Afin de rationaliser et d'uniformiser le système de services sur demande, le Ministère a embauché un consultant pour examiner les services actuels et suggéré des façons de les améliorer. En janvier 2007, le consultant externe a signalé plusieurs problèmes du système actuel, notamment :

- l'utilisation de nombreux numéros de téléphone, alors que les utilisateurs d'autres provinces, comme la Colombie-Britannique, l'Alberta et le Manitoba, n'avaient qu'un seul numéro à composer pour obtenir leurs services sur demande;
- l'absence de contrôle des délais de réponse;
- le manque de clarté parmi les membres du système de santé concernant le rôle du centre d'appels;
- le manque de médecins pour partager la responsabilité des services sur demande.

En plus des observations du consultant, notre examen a révélé que, pour l'un des services sur demande, le service de médecin de garde – service selon lequel les médecins employés par le Ministère donnent des conseils de santé publique aux personnes qui appellent après les heures ouvrables, souvent dans les urgences – le nombre d'employés ministériels disponibles était passé de huit en 2006 à quatre au premier trimestre de 2007. De plus, les employés du Ministère devaient s'en remettre à du matériel qu'ils avaient recueilli auprès de sources externes et à des manuels d'information d'autres territoires de compétence parce que le Ministère

n'avait rédigé aucun guide de procédures auquel ils auraient pu se référer.

En février 2007, le Ministère a créé un comité directeur pour superviser la conception et l'implantation d'un nouveau système d'appels pour des questions de santé publique et fournir des conseils à ce sujet. Nous examinerons la progression de ce dossier dans notre examen de suivi dans deux ans.

Avis de santé importants

C'est au moyen d'Avis de santé importants que le Ministère communique avec la collectivité des soins de santé au sujet d'événements et d'enjeux nouveaux en lien avec la santé publique. Le Ministère veut être en mesure, en cas d'urgence sanitaire, de transmettre 34 000 Avis de santé importants en deux heures au moyen d'une application Web, par courrier électronique et par télécopieur. Entre décembre 2003 et mars 2007, le Ministère a émis 26 Avis de santé importants pour alerter les intervenants du secteur de la santé. L'objet des avis dépend de la situation, et ils sont rédigés par des experts en la matière quand un besoin survient.

Nous avons remarqué que le Ministère était incapable d'obtenir les coordonnées des médecins auprès de l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario, car ces renseignements sont fournis uniquement dans les cas « d'urgence sanitaire ». Il a plutôt été obligé d'acheter ces coordonnées d'un fournisseur privé; la liste contenait 800 médecins de moins que le nombre de médecins actifs en décembre 2005. Par ailleurs, plus de 5 000 médecins dont le nom figurait sur la liste achetée n'avaient pas de numéro de télécopieur ou d'adresse électronique et, par conséquent, ne pouvaient recevoir les Avis de santé importants.

Le Ministère nous a dit qu'il apportait des améliorations au système de diffusion des avis et qu'il prévoyait en avoir terminé d'ici 2008. Entre autres améliorations, le Ministère pourra savoir combien de gens lisent le message et les canaux de communication seront élargis avec la messagerie textuelle, *la messagerie vocale et l'alerte par téléavertisseur.*

RECOMMANDATION 8

Afin d'assurer un échange de renseignements rapide et cohérent à différents stades d'une épidémie, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit mettre à l'essai sa stratégie de communication publique avec tous les membres du système de santé et les médias.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation concernant la tenue d'un exercice de communication à l'intention du secteur de la santé et d'autres intervenants. Les protocoles de communication du Ministère ont été mis à l'essai à l'interne en février 2007. On prévoit faire de même avec le secteur de la santé d'ici la fin de 2007.

RAPPORT SUR LE RENDEMENT

Le Dr Walker a recommandé que la province publie un rapport annuel sur le rendement pour la santé publique en Ontario. Dans ce rapport, il serait question des ressources humaines, de la technologie de l'information, des infections contractées dans les établissements de soins de santé, de la conformité aux programmes et services obligatoires, de la santé de la population et de la « capacité épidémiologique centrale du système de santé public ».

Conformément à la *Loi sur la protection et la promotion de la santé*, le médecin-hygiéniste en chef rédige chaque année un rapport indépendant sur l'état de la santé publique et le remet au président de l'Assemblée législative. Le dernier rapport du genre a été déposé pour 2005. Comme le rapport annuel du médecin-hygiéniste en chef est de nature différente de celui recommandé par le Dr Walker, le Ministère nous a dit qu'un rapport distinct serait

nécessaire pour rendre compte du rendement. Toutefois, il n'avait ni recueilli de données sur les aspects que le Dr Walker mentionnait dans son rapport ni fixé de date cible pour l'élaboration de ces indicateurs. Nous avons remarqué que d'autres territoires de compétence établissent des points de référence et mesurent leur état de préparation en cas d'éclosion et leurs activités de gestion dans les domaines du perfectionnement professionnel, du matériel de communication et des études de recherche.

RECOMMANDATION 9

Pour renforcer sa capacité de présenter des rapports publics transparents et pertinents sur la préparation et la gestion en cas d'éclosion, le ministère de la Santé et des Soins de longue durée doit :

- recueillir des données et établir des points de référence raisonnables en matière de mesures du rendement pertinentes des activités de préparation et de gestion en cas d'éclosion;
- publier régulièrement des rapports sur ces indicateurs de rendement.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à la recommandation concernant les indicateurs de rendement. La mise à jour des normes pour la santé publique de l'Ontario, l'élaboration des protocoles à l'appui (deux points dont nous discutons dans les réponses antérieures) et l'instauration d'un cadre de gestion du rendement constituent les premières étapes de la communication de rapports publics réguliers sur la préparation et la gestion en cas d'éclosion.

Ministère du Revenu

Chapitre 3 Section 3.13 Programme de la taxe de vente au détail

Contexte

La *Loi sur la taxe de vente au détail* impose une taxe de vente générale de 8 % sur le prix de détail de la plupart des biens et services vendus aux consommateurs finals en Ontario. La loi prévoit également le prélèvement d'une taxe de vente à des taux variant entre 5 % (par exemple, sur la location d'une chambre pour une durée inférieure à un mois) et 12 % (par exemple, sur les boissons alcoolisées).

Par ailleurs, la loi prévoit plusieurs exemptions fiscales visant à réduire la régression fiscale ou à promouvoir des objectifs socio-économiques. Les vêtements pour enfants, le matériel conçu à l'intention des personnes handicapées et les biens achetés par des Indiens inscrits, sous réserve de certaines conditions, constituent des exemples d'articles bénéficiant de telles exemptions.

En date du 31 mars 2007, environ 420 000 vendeurs étaient titulaires d'un permis les autorisant à percevoir la taxe de vente au détail (TVD) pour la verser à la province. Les revenus tirés de la TVD pour l'exercice 2006-2007 s'élevaient à quelque 16,2 milliards de dollars, déduction faite des remboursements de 153 millions de dollars, ce qui correspondait à 25 % des revenus fiscaux totaux de la province. La Figure 1 présente une comparaison des revenus tirés de la TVD par rapport aux autres sources de revenus fiscaux de la province en 2006-2007.

Les revenus tirés de la TVD ont augmenté constamment au cours des dix dernières années, comme on peut le constater dans la Figure 2.

Le personnel de l'ancienne Direction de la taxe de vente au détail était responsable de l'administration du programme de la TVD jusqu'à la fin

Figure 1 : Revenus fiscaux totaux de la province, 2006-2007 (en milliards de dollars)

Source des données : Ministère du Revenu

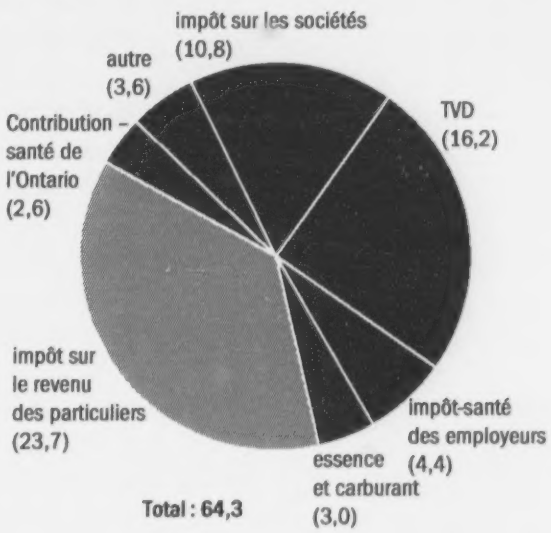
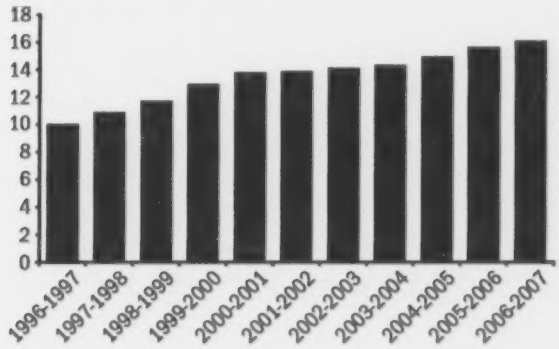


Figure 2 : Revenus tirés de la TVD, 1996-1997 – 2006-2007 (en milliards de dollars)

Source des données : Ministère du Revenu



de l'exercice 2004-2005. Au cours de l'exercice 2005-2006, le ministère du Revenu (le Ministère) a entrepris une restructuration dans le cadre de laquelle l'administration de l'ensemble des lois fiscales de l'Ontario relève des sept directions fonctionnelles suivantes :

- Services et dossiers clients;
- Observation fiscale et opérations régionales;
- Appels en matière fiscale;
- Services de conseils fiscaux;
- Services de gestion stratégique;
- Enquêtes spéciales;
- Perception des revenus.

Objectif et portée de la vérification

Notre vérification visait à déterminer si le Ministère disposait de systèmes et de procédures permettant de garantir que le montant de TVD exigible sur les ventes taxables de biens et services était perçu et versé à la province conformément aux exigences de la loi.

La vérification comprenait un examen analytique des procédures administratives et des dossiers pertinents du Ministère de même que des entrevues avec le personnel concerné des différentes directions fonctionnelles qui administrent maintenant le programme de la TVD. Nous avons également discuté avec des cadres supérieurs du Bureau des politiques économiques pour mieux comprendre l'ampleur de l'économie souterraine et son incidence sur la perception de la TVD.

Avant d'entreprendre notre travail de vérification sur place, nous avons défini les critères qui nous permettraient de satisfaire à l'objectif de notre vérification. La haute direction du Ministère a examiné et approuvé ces critères.

Notre travail a porté principalement sur les procédures en vigueur pour le traitement des revenus tirés de la TVD au cours de l'exercice 2006-2007. Notre vérification a été effectuée conformément aux normes des missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés, et comprenait, en conséquence, les contrôles par sondages et autres procédés de vérification que nous avons jugés nécessaires dans les circonstances.

Afin de baliser notre vérification, nous avons examiné un rapport publié par les Services de vérification interne du ministère des Finances en 2003, dans lequel était évalué le progrès des recommandations que nous avions formulées dans notre *Rapport annuel 2000*. Nous avons également passé en revue les derniers rapports et feuilles de travail connexes des Services de vérification interne relativement à la radiation des comptes débiteurs et au traitement des déclarations mensuelles de la TVD; après avoir constaté que nous pouvions nous en remettre à ces travaux, nous avons exclu ces aspects de la portée de notre vérification.

Nous soulignons que le Ministère s'emploie à remplacer son système intégré de gestion pour l'administration de l'ensemble des lois fiscales et qu'il élabore par ailleurs un nouveau système d'information qui servira à l'application de l'observation et de la perception fiscales. Comme les deux systèmes sont censés être implantés au début de 2008, nous

n'avons pas procédé à un examen approfondi du système intégré de gestion qui sert actuellement à l'administration du programme de la TVD.

Résumé

Le présent rapport contient un certain nombre d'observations et de constatations qui s'apparentent à celles énoncées dans notre vérification précédente du programme de la TVD en 2000. Même si le Ministère (le ministère des Finances à l'époque) avait souscrit en général à nos recommandations et s'était engagé à apporter les correctifs nécessaires, il avait également indiqué qu'il lui fallait apporter des améliorations à son système intégré de gestion pour donner suite à certaines de nos recommandations. Toutefois, les améliorations requises, qui étaient en voie d'élaboration au moment de notre vérification, n'ont pas encore été apportées. Les renseignements pertinents que ces améliorations technologiques peuvent fournir, ainsi que certaines améliorations des processus de vérification et de perception, sont essentiels pour donner au Ministère l'assurance que la TVD est perçue conformément aux exigences de la loi. Plus précisément, nous avons relevé ce qui suit :

- Si le Ministère a instauré certaines mesures pour repérer les vendeurs non inscrits dans leurs établissements ou leurs points de vente, les procédures ne permettent toujours pas de garantir que tous les vendeurs ontariens – en particulier les nouveaux – de biens et services taxables sont inscrits auprès du Ministère pour qu'il puisse les incorporer au rôle de perception. Le Ministère nous a informés qu'il avait rencontré les fonctionnaires du ministère des Services gouvernementaux à l'été 2007 et qu'il négociait un protocole d'entente pour obtenir tous les six mois les données sur l'inscription des entreprises.
- Alors que le Ministère a conclu un accord avec l'Agence des services frontaliers du Canada portant sur la perception de la taxe de vente provinciale sur les biens importés d'un autre pays en Ontario, il n'existe pas d'arrangement semblable avec les autres provinces relativement au commerce interprovincial.
- Depuis notre dernière vérification du programme de la TVD en 2000, le Ministère a pris un certain nombre de mesures dans le but de réduire le manque à gagner fiscal; de plus, les améliorations prévues à son système informatique lui permettront de mieux surveiller ses progrès dans ce domaine.
- Le processus de sélection des vérifications comportait plusieurs lacunes, dont les suivantes :
  - De nombreux vendeurs inscrits en Ontario, par exemple ceux dont l'inscription remonte à moins de deux ans et ceux qui se désignent comme vendeurs à temps partiel, sont exclus du rôle vérifiable utilisé pour la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification.
  - Il n'existait aucun critère provincial normalisé pour effectuer la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification en fonction du risque d'inobservation, malgré les engagements antérieurs du Ministère en ce sens.
  - Le Ministère avait certes amélioré l'étendue de sa vérification depuis notre vérification précédente en 2000, mais les niveaux de vérification de chacune des trois catégories de vendeurs en fonction du chiffre d'affaires et du montant de taxe versé demeuraient inférieurs aux cibles qu'il avait fixées. Par ailleurs, la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification avait laissé de côté de nombreux codes de profil, lesquels classent les vendeurs selon les segments d'activité et d'autres caractéristiques.

- Le Ministère a été incapable de trouver 7 % des dossiers de vérification que nous avions sélectionnés aux fins d'examen; en 2004, son propre service d'examen du contrôle de la qualité avait été incapable de trouver 25 % des dossiers qu'il voulait examiner. Ces dossiers sur papier doivent être préparés aux fins d'examen et d'approbation par les directeurs de la vérification avant qu'un avis de cotisation puisse être émis. De plus, même si l'échantillon d'avis de cotisation que nous avons examiné était étayé comme il se doit, la documentation générale dans les dossiers de travail ne suffisait pas dans bien des cas à démontrer que tous les travaux de vérification requis avaient été planifiés, exécutés et examinés comme il se doit.
- Afin de renforcer à l'avenir l'observation volontaire, la politique ministérielle stipule que des pénalités doivent être imposées aux vendeurs qui ne versent pas le montant exact de la TVD pour raisons de négligence, de manque d'attention, d'omission volontaire ou de fraude; en cas de non-imposition des pénalités, les raisons données doivent être clairement documentées. Toutefois, dans environ 20 % des cas que nous avons examinés et qui auraient pu donner lieu à l'application d'une pénalité, les raisons pour lesquelles la pénalité n'avait pas été appliquée n'étaient pas documentées.
- Le nombre moyen de jours de congé de maladie annuels pris par l'échantillon de quelque 80 vérificateurs que nous avons examiné était de 13 environ, par rapport à une moyenne d'environ 10 jours dans la fonction publique de l'Ontario.

En ce qui a trait à la perception des débiteurs impayés, nous avons constaté ce qui suit :

- Les débiteurs impayés, qui s'élevaient à 587 millions de dollars au moment de notre vérification précédente du programme en 1999-2000, étaient passés à 967 millions de dollars au 31 décembre 2006; il s'agissait d'une augmentation d'environ 65 %. À l'opposé, au cours de la même période, les revenus tirés de la TVD étaient passés de 12,6 milliards de dollars à environ 16,2 milliards de dollars, soit une hausse de 29 %. Le Ministère ne disposait pas de procédures adéquates pour évaluer le niveau des débiteurs impayés et les raisons des changements importants, ni pour définir les mesures correctives qui s'imposaient.
- Le système d'information actuel du Ministère est incapable de repérer les débiteurs à soumettre en priorité à la perception. Notre examen d'un échantillon des dossiers de perception ouverts nous a permis de constater qu'il s'écoulait souvent plusieurs mois avant qu'un percepteur effectue un premier contact pour un dossier; de plus, environ le quart des dossiers n'avaient fait l'objet d'aucune activité de perception pendant plus de deux ans.
- Au moment de notre vérification, quelque 35 000 vendeurs ayant un compte actif avaient omis de produire leurs déclarations. Parmi les comptes en retard que nous avons examinés, nous avons constaté qu'il s'était écoulé huit mois en moyenne entre le renvoi du compte à l'unité des non-déclarants du Ministère et la première tentative faite par l'agent des services d'observation fiscale pour communiquer avec le vendeur. À la suite du contact initial, il y avait eu une longue période d'inactivité dans beaucoup de dossiers.
- En 2005-2006, 130 cas ont été renvoyés à la Direction des enquêtes spéciales, qui enquête sur les cas de fraude fiscale, de demandes de crédit d'impôt frauduleuses et d'autres infractions graves. La moitié de ces cas n'ont pas fait l'objet d'une enquête; on nous a dit que cette situation était due à un manque de personnel.

Le Ministère était au courant depuis un certain temps d'un grand nombre des problèmes susmentionnés – il nous a dit que ses nouveaux systèmes d'information devraient lui permettre de régler ces questions et par le fait même de donner pleinement suite à de nombreuses recommandations formulées dans le présent rapport.

Nous avons fait parvenir ce rapport au ministère du Revenu en l'invitant à y répondre. Nous reproduisons sa réponse globale ci-dessous et ses réponses individuelles à la suite des recommandations applicables.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le ministère du Revenu apprécie les observations et les recommandations du vérificateur général concernant l'administration du programme de la taxe de vente au détail (TVD). Dans nombre de cas, ces observations et recommandations sont venues confirmer l'orientation du Ministère en plus de mettre en relief des aspects sur lesquels il pourrait se pencher pour atteindre son objectif de devenir un chef de file mondial de l'administration fiscale.

Le Ministère apprécie en particulier l'à-propos de cette vérification; depuis la dernière vérification en 2000, il a en effet réaffecté la majorité des responsabilités du programme de la TVD aux différentes directions fonctionnelles. Par ailleurs, le Ministère met en œuvre plusieurs initiatives pour offrir un meilleur service aux vendeurs et aux contribuables et pour administrer les taxes et impôts de façon plus efficace et plus efficiente.

Ces initiatives visent principalement à remplacer la majorité des systèmes en place pour les programmes fiscaux. Le programme de la TVD est le premier qui passera au système intégré; la transition est prévue pour décembre 2007. Le système fiscal intégré offrira un point d'accès unique pour faciliter les interactions de la clientèle avec le Ministère, permettra l'échange d'information autorisé et renforcera l'efficience et l'efficacité. Le Ministère s'occupe en outre d'acquérir un outil d'information de gestion pour automatiser la sélection des vérifications en fonction du risque et la gestion du risque de crédit aux fins de perception. Ces initiatives visent à repérer de façon plus efficace et plus efficiente les entités qui manquent à leurs obligations fiscales, à cibler les activités de vérification vers les contribuables qui posent un plus grand risque d'inobservation d'après les critères de risque établis, à réduire le nombre de vérifications néant, à améliorer le recouvrement des revenus à la suite des vérifications, à accroître le taux de perception et à alléger le fardeau des contribuables qui respectent leurs obligations fiscales.

Le Ministère s'engage à donner suite aux recommandations du vérificateur général et à les incorporer aux stratégies opérationnelles des secteurs fonctionnels pertinents.

Constatations détaillées de la vérification

VUE D'ENSEMBLE DU PROGRAMME

Dans le cadre de la gestion de la perception de la TVD, le Ministère vise à renforcer l'observation volontaire générale de la loi et, au besoin, à prendre les mesures nécessaires pour faire respecter la loi afin de maintenir la confiance du public dans l'équité du régime fiscal. Même si le programme de la TVD est maintenant géré, comme nous l'avons mentionné précédemment, par les différentes directions fonctionnelles du Ministère, le personnel affecté à la fonction de vérification interne et sur place de la TVD a augmenté considérablement depuis notre dernière vérification et compte maintenant quelque 680 employés.

Tous les vendeurs de biens et services taxables doivent s'inscrire auprès du Ministère et conserver dans leur établissement leur permis de perception de la TVD. La taxe est en grande partie perçue par environ le tiers des vendeurs inscrits qui sont tenus de produire une déclaration mensuelle de TVD et d'effectuer le versement de la taxe de vente perçue avant le 23e jour suivant la fin du mois.

Les vendeurs peuvent déposer les déclarations et effectuer les versements de la taxe de vente à n'importe quel bureau du Ministère ou de Service Ontario ou les envoyer directement par la poste à la Direction de l'administration des revenus et des services à la clientèle du Ministère à Oshawa. Il est également possible de les soumettre électroniquement par Internet ou d'effectuer le paiement dans une institution financière. Environ la moitié des déclarations sont transmises par voie électronique et l'autre moitié, sur papier.

Maintien du rôle

Il est essentiel de disposer d'un rôle complet et exact des vendeurs de biens et services taxables pour gérer de manière efficace le programme de la TVD et garantir que la province reçoit le juste montant de TVD qui lui est dû.

Dans notre *Rapport annuel 2000*, nous avions indiqué que deux points nous préoccupaient en ce qui concerne la capacité du Ministère d'assurer un rôle complet et exact.

- Le Ministère n'avait pas de procédures garantissant que les nouveaux vendeurs de biens et services taxables (autres que ceux enregistrés par l'entremise du réseau Entreprises branchées de l'Ontario) étaient incorporés au rôle lorsqu'ils se constituaient en société ou s'enregistraient à un autre titre pour exploiter une entreprise en Ontario. Le Ministère comptait plutôt sur l'inscription volontaire des nouvelles entreprises qui avaient l'intention de vendre des biens et services taxables en Ontario.

Au moment de notre suivi en 2002, le Ministère avait indiqué qu'il avait communiqué à l'époque avec le ministère des Services aux consommateurs et aux entreprises pour examiner les possibilités de comparer le registre des noms commerciaux avec la base de données de la TVD. Il espérait recevoir les données nécessaires et les comparer avant la fin de l'exercice 2002-2003.

Toutefois, en mars 2007, il n'y avait toujours pas de lien entre le registre des noms commerciaux du ministère des Services gouvernementaux et la base de données de la TVD. Le Ministère nous a avisés que le nouveau système intégré de gestion comprendrait une fonction qui faciliterait la comparaison des données contenues dans les différentes bases de données. Il prévoit que le système sera opérationnel dans les premiers mois de 2008.

- Le Ministère se devait de renforcer ses procédures pour repérer de façon courante dans leur établissement ou leurs points de vente les vendeurs non inscrits.

À la suite de notre rapport de 2000, le Ministère a mis en œuvre plusieurs initiatives pour repérer les vendeurs non inscrits dans leur établissement ou leurs points de vente au moyen d'opérations éclair dans les marchés aux puces, de recherches dans Internet et les Pages Jaunes et d'autres mesures du genre. Nous avons appris que ces initiatives avaient permis au Ministère de repérer en 2006-2007 quelque 500 vendeurs non inscrits.

Nous avons également remarqué que les activités commerciales menées sur Internet augmentaient constamment et qu'une grande partie de ces activités dépassaient les frontières nationales et provinciales. Dans le cas des biens taxables achetés à l'extérieur de l'Ontario par commande postale ou par Internet, le Ministère a conclu une entente avec l'Agence des services frontaliers du Canada en vertu de laquelle l'Agence perçoit la taxe de vente provinciale sur les biens taxables qui entrent en Ontario

en provenance d'un autre pays. Toutefois, il n'existe pas d'arrangement de ce genre avec les autres provinces relativement au commerce interprovincial. Dans ces cas, il incombe à l'acheteur de déclarer et verser comme il se doit la taxe sur les biens taxables achetés auprès de fournisseurs situés dans d'autres provinces, mais expédiés et consommés en Ontario. Nous croyons comprendre que le Ministère a demandé aux autorités fiscales des autres provinces de lui transmettre les détails de facturation qu'elles obtiennent dans le cadre de leur vérification des biens achetés dans leur territoire de compétence et expédiés en Ontario. Toutefois, la communication de ces renseignements ne se fait pas de façon régulière et, de toute façon, ce n'est pas un moyen pratique de s'assurer que l'Ontario perçoit toute la taxe qui lui est due dans le cadre du commerce interprovincial.

RECOMMANDATION 1

Pour faire en sorte que le rôle des vendeurs de biens et services taxables soit complet et exact et que le juste montant de taxe soit versé, le ministère du Revenu doit :

- s'assurer de pouvoir comparer le registre des noms commerciaux du gouvernement avec son nouveau système intégré de gestion – ce qui lui permettrait d'effectuer un suivi auprès des entreprises dont le nom figure au registre, mais non dans la base de données de la TVD;
- dans le cadre de réunions ultérieures concernant l'imposition interprovinciale, soulever la possibilité de conclure des accords de perception fiscale avec les autres provinces en vertu desquels toutes les taxes de vente provinciales seraient perçues au point de vente et versées à la province dans laquelle les biens taxables sont expédiés et consommés.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Il est également important de reconnaître qu'un grand nombre d'entreprises qui s'enregistrent auprès du ministère des Services gouvernementaux ne répondent pas aux critères d'inscription pour l'obtention d'un permis de perception de la TVD. Malgré tout, le Ministère vérifie de temps à autre un échantillon d'inscrits au registre des noms commerciaux du ministère des Services gouvernementaux pour déterminer s'il s'agit d'entreprises qui devraient s'inscrire pour percevoir la TVD. Ces comparaisons de données ont été peu fructueuses.

Le Ministère est déterminé à travailler en étroite collaboration avec le ministère des Services gouvernementaux pour harmoniser les initiatives de modernisation opérationnelle. Il ne prévoit pas que le registre des noms commerciaux sera relié électroniquement à son nouveau système intégré de gestion, mais il continuera d'examiner les possibilités concrètes de repérer les entreprises qui s'enregistrent auprès du ministère des Services gouvernementaux et qui doivent aussi s'inscrire en vertu de la *Loi sur la taxe de vente au détail*.

Par ailleurs, le Ministère collaborera avec le ministère des Finances pour évaluer la viabilité constitutionnelle et opérationnelle d'accords de perception fiscale interprovinciaux et examiner les questions connexes de protection de la vie privée; il se pourrait aussi qu'il profite de la conférence fiscale interprovinciale annuelle pour examiner la possibilité de conclure des accords de perception fiscale avec les autres provinces.

MANQUE À GAGNER FISCAL

Le « manque à gagner fiscal » correspond au montant de taxe de vente au détail qui est dû à la province, mais qui ne lui est jamais versé. Ce manque à gagner découle principalement du fait que des vendeurs tant inscrits que non inscrits ne perçoivent pas la taxe sur les ventes taxables ou ne versent pas à la province la taxe perçue. Il est certes difficile d'établir la nature du manque à gagner fiscal et d'en quantifier le montant, mais de l'avis général, il s'agit d'un montant important et il est imputable à l'économie souterraine.

Dans notre *Rapport annuel 2000*, nous recommandions que le Ministère effectue des recherches pour cerner les aspects importants de l'économie souterraine et axe ses efforts d'application de la loi sur ces aspects pour renforcer l'observation. Nous constatons avec plaisir que le Ministère a pris plusieurs initiatives ayant trait au manque à gagner fiscal, notamment celles-ci :

- confier à un cadre supérieur la présidence d'un comité intergouvernemental fédéral-provincial qui traite de différentes questions concernant l'économie souterraine;
- élaborer le programme Sens civique et régime fiscal canadien, qui est un module d'apprentissage au moyen duquel les enseignants inculquent tôt aux élèves l'importance d'être de bons citoyens;
- coordonner l'échange de renseignements avec le ministère des Transports sur les ventes de véhicules par des particuliers;
- obtenir de l'information auprès des inspecteurs du ministère du Travail pour orienter la sélection des vérifications.

De plus, en réponse aux recommandations que nous avons formulées tant en 1995 qu'en 2000, le Ministère s'est engagé à élaborer et surveiller différents indicateurs de rendement pour évaluer ses progrès en matière de dépistage et de réduction du manque à gagner fiscal. Le Ministère s'attend à ce que le nouveau système informatique qui est censé être implanté au début de 2008 améliore grandement sa capacité à respecter ses engagements antérieurs dans ce domaine.

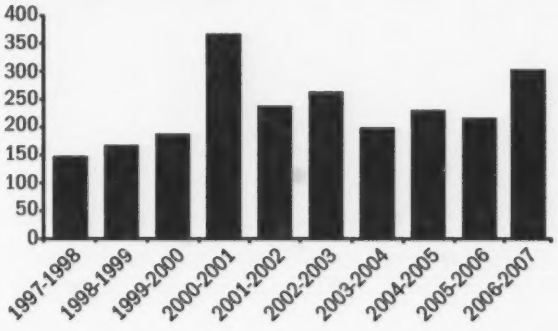
APPLICATION : VÉRIFICATIONS CONCERNANT LA TVD

Le Ministère compte environ 500 vérificateurs sur place qui, dans la plupart des cas, effectuent des vérifications de façon indépendante dans l'établissement du vendeur. Les vérifications visent à déterminer si les vendeurs sélectionnés ont versé le juste montant de taxe qu'ils étaient censés verser et à renforcer l'observation volontaire chez l'ensemble des vendeurs. Aux fins de l'administration, les vérificateurs sont regroupés en équipes de huit à dix vérificateurs qui relèvent d'un directeur de la vérification. De leur côté, les directeurs de la vérification sont chargés de superviser tous les aspects du travail effectué par les vérificateurs et doivent également remplir différentes fonctions administratives, comme l'approbation des feuilles de temps mensuelles.

La valeur totale des avis de cotisation émis à la suite de l'ensemble des vérifications a varié au cours des dix dernières années, comme on peut le constater dans la Figure 3. Au cours de cette même période, les avis de cotisation de la TVD ont représenté entre 1,3 % et 2,6 % de la TVD totale perçue.

Figure 3 : Cotisations de TVD, 1997-1998 – 2006-2007 (en millions de dollars)

Source des données : Ministère du Revenu



Rôle vérifiable

Bien que les directeurs de la vérification puissent choisir n'importe quel vendeur aux fins d'une vérification, ils nous ont dit qu'ils sélectionnaient en général des vendeurs qui figurent au rôle vérifiable dans leur secteur géographique. Le rôle vérifiable tel qu'il est défini actuellement exclut quelque 130 000 vendeurs inscrits auprès du Ministère depuis moins de deux ans et quelque 50 000 vendeurs s'étant désignés comme vendeurs à temps partiel. À cet égard, nous avons remarqué que de nombreux vendeurs désignés vendeurs à temps partiel affichaient un chiffre d'affaires supérieur à 1 million de dollars par année et, dans un cas, qui atteignait 42 millions de dollars.

À notre avis, le fait d'exclure ces vendeurs du processus de sélection régulier des vérifications est contestable, et ce, pour les raisons suivantes :

- le fait d'être dans les affaires depuis moins de deux ans n'est pas une indication de risque plus faible pour le Ministère – en fait, ce pourrait être le contraire;
- il n'existe pas de définition précise du terme « vendeur à temps partiel » et les vendeurs se désignent comme tels sans aucune vérification de la part du Ministère.

RECOMMANDATION 2

Pour faire en sorte que les vendeurs pouvant présenter un risque élevé ne soient pas systématiquement exclus de la sélection des vérifications, nous invitons le ministère du Revenu à revoir son processus de sélection des vérifications pour y inclure tant les vendeurs nouvellement inscrits que les vendeurs à temps partiel.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Nous souscrivons à la recommandation du vérificateur général. Le nouveau système informatique, qui est censé être implanté vers la fin de 2007, incorporera tous les vendeurs dans le rôle vérifiable, y compris ceux qui sont inscrits auprès du Ministère depuis moins de deux ans et ceux qui sont désignés vendeurs à temps partiel.

Sélection des vérifications

La sélection des vendeurs pertinents aux fins de la vérification est essentielle pour garantir que le Ministère atteint ses objectifs, à savoir s'assurer que la province reçoit le juste montant de TVD qui lui est dû et renforcer l'observation volontaire chez l'ensemble des vendeurs. À cet égard, nous avons noté que le Ministère, dès 1995, avait indiqué qu'il élaborerait des critères normalisés fondés sur le risque pour la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification.

Toutefois, il n'existe toujours pas de système provincial pour effectuer la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification en fonction du risque ou d'autres facteurs. Chaque directeur de la vérification choisit plutôt les vendeurs en fonction de son propre jugement parmi une liste de vendeurs dont on lui a confié la responsabilité. Notre examen du processus de sélection des vérifications pour un échantillon de directeurs nous a permis de constater ce qui suit :

- Les critères appliqués à la sélection des vérifications variaient d'un directeur à l'autre et n'étaient donc pas uniformes dans l'ensemble de la province.
- Aucun processus n'était prévu pour analyser ou superviser d'une autre façon la sélection des vérifications par les directeurs afin de s'assurer que les objectifs du Ministère sont atteints. À cet égard, nous avons constaté que les résultats étaient très différents d'un directeur à l'autre. Par exemple, pour 2005-2006 :
  - alors que dans l'ensemble une vérification sur trois environ n'avait donné lieu à aucun ajustement des taxes à payer, le taux de

cotisations néant variait entre 14 % pour l'équipe d'un directeur de la vérification et 60 % pour celle d'un autre directeur;

- alors que l'avis de cotisation moyen pour l'ensemble des vérifications des petits vendeurs était d'environ 283 $ en général par heure de vérification, les avis de cotisation émis par les équipes individuelles des directeurs se situaient dans une fourchette de 110 $ à 734 $ par heure de vérification.

Le Ministère a embauché un consultant pour examiner sa méthode d'évaluation des risques et de sélection des vérifications. L'examen comprenait une comparaison de cette méthode avec les pratiques exemplaires de l'industrie. Le rapport du consultant, qui a été remis en décembre 2004, contenait plusieurs recommandations, notamment combler les besoins suivants :

- centraliser la fonction de sélection des vérifications ainsi que la gestion des listes de vérification;
- automatiser le processus d'évaluation du risque au moyen de critères factuels qui sont continuellement mis à jour et appliqués de façon uniforme.

Le consultant a attiré l'attention sur un certain nombre de territoires de compétence et d'organismes, dont l'Agence du revenu du Canada, la Colombie-Britannique, le Michigan et la Floride, qui ont élaboré des systèmes d'évaluation du risque centralisés et automatisés. Les avantages de l'implantation de tels systèmes comprenaient notamment :

- l'affectation de personnel à la sélection des vérifications de sorte que les directeurs aient davantage de temps à consacrer à d'autres tâches de vérification;
- la hiérarchisation des listes de vérification en fonction du risque d'inobservation du contribuable, la vérification des contribuables à risque élevé obtenant la priorité;
- une augmentation des taux de recouvrement à la suite des vérifications, dans un cas au moins avec un plus petit nombre d'heures de vérification;
- une diminution générale significative des taux d'avis de cotisation néant.

Nous croyons comprendre que le Ministère a créé une Unité de l'analyse des risques et de la charge de travail, qui aide présentement à l'élaboration d'un système d'évaluation du risque factuel automatisé et centralisé pour la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification. Le système devrait être opérationnel au début de 2008.

Nous avons également constaté que le Ministère, au cours de l'exercice 2006-2007, a traité quelque 27 000 demandes de remboursement totalisant environ 186 millions de dollars, dont 954 demandes totalisant 57,5 millions de dollars ont donné lieu à un remboursement « sous réserve de vérification ». Le manuel des méthodes de vérification du Ministère exige qu'un certain nombre de remboursements effectués sous réserve de vérification soient vérifiés tous les ans, mais le nombre à vérifier n'est pas précisé. Dans la pratique, les remboursements ne font pas partie du processus de sélection des vérifications des directeurs, mais ils peuvent faire l'objet d'un examen si un vendeur est sélectionné à un autre titre pour une vérification. Un examen ministériel ponctuel des remboursements émis sous réserve de vérification en 2006 a révélé qu'environ 10 % des montants remboursés n'étaient pas admissibles et que la demande avait été rejetée.

RECOMMANDATION 3

Pour faire en sorte d'atteindre ses objectifs, à savoir garantir que le juste montant de taxe est versé à la province et renforcer l'observation volontaire chez l'ensemble des vendeurs, le ministère du Revenu doit :

- terminer l'élaboration du système d'évaluation du risque factuel automatisé et centralisé pour la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification et l'implanter le plus tôt possible;

- préciser le nombre ou le pourcentage approximatif de remboursements à risque élevé émis sous réserve de vérification qui doivent être vérifiés chaque année et veiller à ce que les vérifications soient effectuées.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère travaille de concert avec le promoteur retenu à l'élaboration d'un outil d'information de gestion pour faciliter la sélection automatisée des vérifications en fonction du risque. Nous prévoyons que cet outil sera opérationnel en 2008.

Le Ministère établira des critères documentaires pour faire en sorte qu'il y ait une stratégie pour vérifier chaque année un échantillon représentatif de remboursements émis sous réserve de vérification.

Étendue de la vérification

Le maintien d'un niveau de vérification suffisant et représentatif est également essentiel pour permettre au Ministère d'atteindre ses objectifs de percevoir le juste montant de taxe dû et de renforcer l'observation volontaire de la *Loi sur la taxe de vente au détail*.

Le Ministère a établi des objectifs de niveau de vérification pour chaque catégorie de vendeurs (petits, moyens et gros). Depuis notre dernière vérification en 2000, le nombre de vendeurs soumis à la vérification dans chacune des trois catégories a progressé considérablement, et le Ministère a réussi à augmenter ses taux de recouvrement par heure de vérification, comme on peut le constater dans la Figure 4.

Toutefois, le niveau de vérification dans chacune des catégories demeurait en deçà des objectifs du Ministère, ce qui fait que des montants possiblement importants n'étaient probablement pas recouvrés. Par exemple, en mai 2005, le Ministère a estimé que le seul fait de ne pas atteindre son objectif de vérification dans la catégorie des gros vendeurs lui faisait perdre des revenus annuels d'environ 25 millions de dollars.

Le Ministère a donc embauché 120 vérificateurs supplémentaires en 2005 et 2006 et nous avons appris qu'il prévoyait atteindre ses objectifs de niveau de vérification pour les trois catégories de vendeurs au cours de l'exercice 2008-2009.

Tous les vendeurs sont regroupés sous l'un des quelque 300 codes de profil qui servent à les classer par secteur d'activité et autres caractéristiques. Ces groupements permettent notamment au Ministère de s'assurer que la sélection des vendeurs à soumettre à la vérification se fait dans un large spectre du rôle. Nous avons remarqué que le nombre de codes

Figure 4 : Heures de vérification effectuées et avis de cotisation émis par catégorie de vendeurs, 2006-2007 et 1999-2000

Source des données : Ministère du Revenu

Catégorie de vendeurs	Rôle vérifiable au 31 mars 2007	Heures de vérification totales 2006-2007	Cotisations de vérification totales 2006-2007 (en millions de $)	Cotisations par heure 2006-2007 ($)	Cotisations par heure 1999-2000 ($)
Gros	207	166 313	175,7	1 056	865
Moyens	11 864				
Petits	212 051	297 841	123,4	414	290
Total	**224 122**	**464 154**	**299,1**	**644***	**437**

*moyenne générale

de profil avait doublé depuis notre dernière vérification en 2000.

Notre examen du niveau de vérification par code de profil nous a permis de constater ce qui suit :

- en 2005-2006, pour près de la moitié des codes de profil, aucun vendeur n'avait été soumis à la vérification;
- au cours des quatre derniers exercices, pour environ 15 % des codes de profil, aucun vendeur n'avait été soumis à la vérification;
- personne n'a pu nous expliquer la distinction entre certains codes de profil parmi les 300.

RECOMMANDATION 4

Pour s'assurer de prendre en compte tous les vendeurs dans le cadre de la sélection des vérifications et pour renforcer l'observation volontaire au moyen d'un niveau de vérification suffisant et représentatif, le ministère du Revenu doit :

- surveiller continuellement le niveau de vérification des trois catégories de vendeurs et s'efforcer d'atteindre ses objectifs de niveau de vérification pour chacune d'elles le plus tôt possible;
- effectuer la sélection des vérifications parmi tous les secteurs d'activité de la population des vendeurs;
- faciliter la sélection des vérifications et le processus d'évaluation des résultats en réduisant le nombre de codes de profil utilisés et en les définissant de façon plus précise.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

La stratégie du Ministère est de veiller à ce que les gros vendeurs fassent l'objet d'une vérification selon un cycle de trois ans et demi. Le personnel nécessaire a été embauché en 2005 pour réaliser cet objectif. Le Ministère prévoit que le cycle sera accompli d'ici le troisième trimestre de l'exercice 2008-2009.

Comme le Ministère a décidé d'adopter la sélection des vérifications en fonction du risque, il entreprendra un examen pour déterminer les niveaux de vérification et de dotation appropriés pour tenir compte à la fois des recouvrements possibles repérés avec le système de sélection en fonction du risque et des priorités sur le plan du niveau de vérification du rôle et des régions.

Le Ministère est en voie d'abandonner les codes de profil qu'il utilise pour le classement des vendeurs qui figurent au rôle au profit des codes du Système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN). En plus de fournir une meilleure délimitation et de favoriser l'harmonisation avec l'Agence du revenu du Canada (ARC), l'adoption des codes du SCIAN permettrait une sélection mieux ciblée et faciliterait l'échange de renseignements avec l'ARC.

Dossiers de travail

Même si beaucoup de feuilles de travail sont préparées et entreposées électroniquement, il faut préparer des dossiers papier, notamment des copies des documents à l'appui, aux fins d'examen et d'approbation par un directeur de la vérification avant qu'un avis de cotisation puisse être émis.

Malgré cette exigence, le Ministère a été incapable de trouver 7 % des dossiers de travail dans le cadre desquels des avis de cotisation avaient été émis et que nous avions choisi d'examiner. Nous avons également remarqué que lorsque la propre unité du contrôle de la qualité interne du Ministère a mené un examen en 2004 (l'examen le plus récent pour lequel des renseignements étaient disponibles au moment de notre vérification), 25 % des dossiers demandés par l'unité n'avaient pu être retrouvés.

Les risques associés au fait d'égarer des dossiers de travail comprennent ce qui suit :

- la possibilité que les renseignements confidentiels d'un vendeur se retrouvent entre de mauvaises mains;
- la possibilité que les contribuables aient gain de cause dans leurs oppositions et appels en raison principalement de l'absence de documents à l'appui en provenance du Ministère.

Pour l'échantillon de dossiers que nous avons examinés, nous avons constaté que les avis de cotisation émis étaient appuyés comme il se doit par une documentation suffisante et pertinente. Toutefois, nous avons relevé des domaines où des améliorations s'imposaient :

- Dans beaucoup de cas, contrairement aux exigences du manuel des méthodes de vérification du Ministère, rien n'indiquait que le directeur de la vérification avait participé à la phase de planification d'une vérification ou qu'il avait approuvé le travail de vérification à effectuer.
- Si les vérificateurs, dans la plupart des cas, utilisent des programmes de vérification normalisés, dans bien des cas il n'y avait pas suffisamment de documentation pour démontrer que tous les travaux nécessaires avaient été exécutés.
- Dans la plupart des cas, rien n'indiquait dans les dossiers de vérification que le directeur de la vérification avait examiné le travail exécuté, comme des notes de révision ou la présence d'initiales sur les feuilles de travail.

RECOMMANDATION 5

Pour contribuer à assurer le maintien de la confidentialité des renseignements des contribuables et prouver que les vérifications ont été planifiées et exécutées comme il se doit, le ministère du Revenu doit :

- veiller à ce que tous les dossiers de travail soient entreposés de façon sûre et soient disponibles aux fins d'examen;
- s'assurer que les dossiers de travail contiennent la documentation nécessaire pour prouver que tous les travaux requis ont été planifiés et exécutés comme il se doit et qu'ils ont été examinés et approuvés par un directeur de la vérification.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Avec la technologie qu'utilise actuellement le programme de vérification de la TVD, toutes les feuilles de travail sont disponibles électroniquement et peuvent être utilisées pour étayer tous les avis de cotisation. Quand le Ministère sera passé à la nouvelle plate-forme, il prévoit qu'il sera possible d'améliorer les dossiers électroniques avec la capacité d'explorer les documents de base. Le Ministère a la conviction que le risque que la confidentialité des renseignements des contribuables soit compromise à cause de dossiers égarés est minime. Il a néanmoins créé un comité inter-directions pour revoir les politiques et les procédures relatives au transfert des dossiers sur papier entre les bureaux.

Le Ministère convient par ailleurs de rappeler aux directeurs qu'ils doivent s'assurer que les dossiers contiennent la documentation suffisante pour prouver que tous les travaux nécessaires ont été exécutés, examinés et approuvés.

Pénalités

Afin d'inciter les vendeurs à verser le juste montant de la taxe de vente au détail et de favoriser l'observation volontaire à l'avenir dans les cas d'inobservation repérés, la *Loi sur la taxe de vente au détail* prévoit l'imposition d'une pénalité de 25 % lorsqu'une vérification permet d'établir que le juste montant de la taxe de vente n'a pas été versé pour cause de négligence, de manque d'attention, d'omission volontaire ou de fraude de la part du

contribuable. En outre, le manuel des méthodes de vérification du Ministère indique qu'une pénalité devrait être appliquée dans tous ces cas pour faire en sorte que tous les cas d'inobservation soient traités de la même façon; dans les cas où la pénalité n'est pas appliquée, les raisons doivent être clairement documentées et elles doivent être approuvées par le directeur de la vérification.

Bien que les avis de cotisation issus de la vérification aient augmenté de façon substantielle depuis notre dernière vérification en 2000, le montant des pénalités appliquées a diminué au cours de la même période, passant de quelque 6 millions de dollars en 1998-1999 à 5,3 millions de dollars en 2006-2007. Notre examen d'un échantillon de dossiers de vérification dans le cadre desquels un avis de cotisation avait été émis et une pénalité aurait pu être imposée mais ne l'avait pas été nous a permis de constater que, dans environ 20 % des cas, les raisons pour lesquelles la pénalité n'avait pas été imposée n'étaient pas documentées comme exigé et, par conséquent, n'étaient pas claires. Certaines des pénalités non imposées étaient importantes. Par exemple, une pénalité de 3,7 millions de dollars n'avait pas été appliquée dans le cas d'un avis de cotisation estimatif de 14,8 millions de dollars et le dossier ne contenait aucune explication documentée. Nous avons également remarqué que certains directeurs de la vérification n'appliquaient jamais la pénalité, tandis que d'autres l'imposaient dans 10 % des dossiers de vérification pour lesquels un avis de cotisation avait été émis, ce qui soulève des questions d'équité et de justice.

RECOMMANDATION 6

Afin d'inciter les contribuables à verser le juste montant de la taxe, le ministère du Revenu doit respecter sa propre politique voulant que des pénalités soient imposées dans tous les cas où un avis de cotisation est émis pour cause de négligence, de manque d'attention, d'omission volontaire ou de fraude; dans le cas où les pénalités ne sont pas imposées, les raisons doivent être clairement documentées et elles doivent être approuvées par le directeur de la vérification.

De plus, dans les cas comportant l'imposition possible d'une pénalité significative (c'est-à-dire dépassant un seuil préétabli), le Ministère devrait envisager de confier le cas à du personnel de niveau supérieur pour qu'il l'examine et décide d'imposer ou non la pénalité.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il faut appliquer la pénalité comme outil de dissuasion pour inciter les vendeurs à verser le juste montant de TVD et reconnaît que, dans certains cas, il n'y avait pas suffisamment de documentation expliquant les raisons pour lesquelles la pénalité n'avait pas été appliquée.

Le Ministère reverra sa politique pour déterminer la pertinence de faire examiner les cas de pénalités significatives par du personnel de niveau supérieur.

Surveillance du personnel de vérification

Heures de travail

Les modalités d'emploi des vérificateurs, y compris les heures de travail, sont régies par la convention collective du Syndicat des employées et employés de la fonction publique de l'Ontario ainsi que par les politiques et procédures ministérielles, lesquelles contiennent entre autres les dispositions suivantes :

- La journée de travail normale est de 7 heures et quart, mais les vérificateurs peuvent adopter un horaire variable sans approbation préalable de la direction. S'ils font des heures supplémentaires, ils peuvent les accumuler jusqu'à concurrence de 36 heures et quart

(ou plus avec l'approbation préalable de la direction) et prendre congé à une date ultérieure ou afficher un déficit maximum de 14 heures et demie en tout temps (c'est-à-dire devoir des heures au Ministère).

- Le temps de travail des vérificateurs commence au moment où ils quittent leur maison ou leur bureau et comprend le temps de retour à la maison ou au bureau à la fin de la journée.
- Un certificat médical est exigé pour tous les congés de maladie qui durent plus de cinq jours de travail consécutifs. Si les employés s'absentent plus de 10 jours au cours de l'année, ils peuvent être tenus de s'inscrire au Programme d'encouragement à l'assiduité du Ministère, lequel commence par une entrevue formelle visant à cerner les causes de l'absentéisme pour ensuite fixer des objectifs d'amélioration de l'assiduité et définir le besoin de soutien.
- Les vérificateurs retournent à leur bureau le premier jour ouvrable suivant la fin du mois pour soumettre leurs feuilles de temps et exécuter d'autres fonctions administratives.

Notre examen des feuilles de temps détaillées de dix équipes de vérification, comprenant environ 80 vérificateurs, pour l'exercice 2006-2007, a révélé ce qui suit :

- Le nombre de jours de congé de maladie pour l'ensemble des vérificateurs d'une équipe se situait en moyenne entre 6 jours et 24 jours par année, et la moyenne générale était d'environ 13 jours de congé de maladie pour l'ensemble des vérificateurs; la moyenne pour l'ensemble de la fonction publique est d'environ 10 jours de congé de maladie par année.

  Notre examen d'un échantillon des dossiers personnels d'employés qui avaient pris entre 12 et 25 jours de congé de maladie au cours de l'année civile 2006 a révélé un seul cas où le dossier contenait des indications qu'une entrevue formelle avait eu lieu pour discuter des causes de l'absentéisme, fixer des objectifs d'amélioration de l'assiduité et définir le besoin de soutien, comme l'exigeait le Programme d'encouragement à l'assiduité.
- Dans les dossiers examinés, environ un vérificateur sur quatre avait dépassé à un moment ou l'autre au cours de l'année le déficit de temps maximum alloué. Le déficit excédentaire moyen de ces employés était de 10 heures et, dans un cas, dépassait de 40 heures le maximum de 14 heures et demie alloué.

De plus, nous avons examiné des rapports d'exception préparés par le Ministère et indiquant les vérificateurs dont le temps imputé au déplacement dépassait 20 % du temps imputé aux activités de vérification. Pour la période de trois mois terminée le 30 juin 2006, nous avons remarqué qu'il y avait 79 vérificateurs dont le temps de déplacement dépassait 20 % du temps de vérification. Nous avons appris que les directeurs de la vérification avaient passé en revue avec ces vérificateurs la politique ministérielle relative au temps de déplacement et que le nombre de vérificateurs dont le temps de déplacement dépassait 20 % du temps de vérification avait baissé à 47 pour la période de trois mois terminée le 31 mars 2007.

Avis de cotisation issus des vérifications par heure de vérification

Le nombre d'avis de cotisation émis par heure de vérification constitue une autre mesure du rendement de la fonction de vérification. Pour l'ensemble des vérificateurs, nous avons noté que le taux de recouvrement moyen par heure de vérification et selon la classification du vérificateur était très différent d'une classification à l'autre, comme on peut le voir dans la Figure 5. Nous n'avons trouvé aucune indication de l'exécution d'un suivi formel quelconque de ces écarts importants pour déterminer les mesures correctives à prendre, au besoin.

Figure 5 : Écarts sur le plan des cotisations par heure de vérification

Source des données : Ministère du Revenu

Classification des vérificateurs	Cotisations moyennes pour l'ensemble des heures de vérification directes ($)	Cotisations moyennes pour la tranche inférieure de 10 % ($)	Cotisations moyennes pour la tranche supérieure de 10 % ($)
Principaux	570	84	1 930
Aide-vérificateurs	271	39	857
Stagiaires	131	16	375

RECOMMANDATION 7

Afin de maximiser les heures de vérification productives et le nombre d'avis de cotisation connexes, le Ministère doit :

- faire enquête sur les raisons des taux d'absentéisme relativement élevés parmi les vérificateurs et prendre les mesures correctives nécessaires;
- s'assurer que les vérificateurs respectent la politique du Ministère en matière d'horaire flexible et limitent les déficits d'heures accumulées à 14 heures et demie au maximum en tout temps;
- continuer de surveiller le temps de travail des vérificateurs imputé aux déplacements afin de le réduire encore davantage;
- définir les pratiques exemplaires et autres stratégies employées par les vérificateurs qui obtiennent constamment des taux de recouvrement élevés par heure de vérification.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Tout en respectant le droit de chaque employé à la confidentialité sur son état de santé, nous convenons que tous les employés qui dépassent le seuil fixé par le Ministère doivent s'inscrire au Programme d'encouragement à l'assiduité. Nous prendrons les dispositions nécessaires pour rappeler à tous les directeurs leurs obligations aux termes de cette politique.

Le Ministère s'engage à revoir sa politique en matière d'horaire variable pour mieux tenir compte des tendances actuelles dans le milieu de travail.

Le Ministère continuera de surveiller le temps de déplacement de son personnel de vérification et restera à l'affût des occasions de réduire le temps de déplacement au moyen de l'adoption de nouvelles technologies et du réaménagement des horaires de travail.

Le Ministère s'engage à définir les pratiques exemplaires en matière de méthodes de vérification et à les communiquer au personnel pour maximiser le recouvrement de revenus.

FONCTION DE PERCEPTION

Débiteurs impayés

Les débiteurs résultent principalement de l'émission d'avis de cotisation de TVD à la suite d'une vérification et de la soumission par les vendeurs de déclarations de TVD non accompagnées du montant total dû. Les débiteurs impayés avaient augmenté de façon substantielle, atteignant 967 millions de dollars au 31 décembre 2006, alors qu'ils s'élevaient à 587 millions de dollars au moment de notre dernière vérification au cours de l'exercice 1999-2000; il s'agit d'une augmentation d'environ 65 % (avant provision pour créances douteuses de 459 millions de dollars au 31 décembre 2006 et de 201 millions de dollars pour 1999-2000). En revanche, les revenus annuels sous-jacents tirés de la TVD pour la même période sont passés de 12,6 milliards de dollars à environ 16,2 milliards de dollars, soit une hausse de 29 %. On trouvera dans les Figures 6 et 7 des détails sur la longueur des délais en souffrance des débiteurs et sur les montants en cause.

Figure 6 : Montants de TVD impayés selon les délais en souffrance

Source des données : Ministère du Revenu

Délais en souffrance	Montant impayé au 31 décembre 2006 (en millions de $)	% du total	% lors de notre vérification précédente*
1-90 jours	73,5	8	15
91-360 jours	141,7	15	20
1-2 ans	113,2	12	17
2-3 ans	110,1	11	20
3 ans et +	528,7	54	28
Total	**967,2**	**100**	**100**

* 31 octobre 1999

Figure 7 : Comptes de TVD impayés selon le montant

Source des données : Ministère du Revenu

Solde impayé	Nombre de comptes	Valeur totale au 31 déc. 2006 (en millions de $)
100 000 $ +	1 842	513,9
25 001 $-100 000 $	5 780	281,9
5 001 $-25 000 $	11 057	131,1
1 000 -5 000 $	14 324	35,1
<1 000 $	12 269	5,2
Total	**45 272**	**967,2**

Malgré l'augmentation des débiteurs impayés, le Ministère ne s'était pas doté de procédures lui permettant d'évaluer les raisons de cette augmentation et de définir les mesures correctives à prendre. Nous avons donc examiné de plus près le processus de perception pour définir les raisons et les mesures correctives possib

Activité de perception

Les débiteurs impayés sont intégrés à la pile de travail individuelle des percepteurs, lesquels sont responsables de tous les aspects de la fonction de perception. Les comptes impayés de vendeurs classés dans certains codes de profil considérés comme posant un risque élevé de non-recouvrement et les comptes ayant un solde impayé supérieur à 15 000 $ sont confiés à des percepteurs principaux.

Le système d'information actuel du Ministère est incapable de repérer les comptes devant faire l'objet d'une perception prioritaire d'après, par exemple, le risque de non-recouvrement propre au vendeur ou la possibilité de perception. Les percepteurs jouissent plutôt d'une grande latitude quant aux comptes à prioriser et aux mesures à prendre; dans la pratique, ils traitent en général les comptes par ordre d'importance des montants impayés. Habituellement, ils envoient des lettres et effectuent des appels téléphoniques de suivi; si ces mesures ne donnent pas de résultats, il peut y avoir renvoi du compte à un percepteur sur le terrain ou recours à des procédures légales comme des privilèges sur des biens, la saisie-arrêt ou la saisie de biens.

L'examen d'un échantillon de dossiers de perception ouverts nous a permis de constater ce qui suit :

- Bien que l'on reconnaisse en général dans l'industrie du recouvrement de créances qu'il est essentiel de communiquer immédiatement avec le débiteur, il s'écoulait souvent plusieurs mois entre le moment où un dossier était confié à un percepteur et la première tentative de celui-ci pour joindre le vendeur.
- Dans bien des cas, les activités de perception étaient mal documentées. Par exemple, les renseignements relatifs aux appels téléphoniques, comme le nom de la personne avec laquelle le percepteur avait parlé, l'objet de la discussion et les ententes prises, étaient difficiles à repérer dans beaucoup de cas.
- Dans de nombreux dossiers, aucune mesure de perception n'avait été prise pendant un bon moment. Par exemple, il n'y avait eu aucune activité de perception pendant plus de deux ans dans environ le quart des dossiers.

Nous avons également relevé de nombreux cas où il n'y avait aucune documentation pour montrer que les pratiques exemplaires recommandées,

comme appeler la personne avant d'envoyer une lettre de perception, avaient été appliquées ou que d'autres exigences comme la mise à jour du rôle ou la confirmation des renseignements en dossier étaient respectées.

Nous croyons comprendre que le Ministère s'occupe d'élaborer un nouveau système intégré de gestion pour la fonction de perception. Dans le cadre de ce processus, il a retenu les services d'un consultant pour évaluer la fonction de perception et déterminer les pratiques exemplaires d'autres territoires de compétence et d'autres organismes, dont l'Agence du revenu du Canada, la Colombie-Britannique et certains États américains. Le consultant est arrivé aux conclusions suivantes :

- il est impératif de prendre rapidement des mesures dans le cas des comptes impayés;
- l'évaluation du risque des comptes est essentielle pour s'assurer que l'on prend des mesures plus rigoureuses et mieux ciblées pour les comptes posant le plus grand risque de non-recouvrement;
- les comptes dont le recouvrement est nettement impossible doivent être radiés en temps opportun de façon à pouvoir se concentrer sur ceux offrant les plus grandes possibilités de recouvrement.

RECOMMANDATION 8

Pour remédier à l'augmentation des débiteurs impayés, le ministère du Revenu doit être davantage proactif dans la prise de mesures de perception promptes et rigoureuses et veiller à ce que toutes les activités de perception soient documentées de façon suffisante.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère reconnaît qu'il est possible d'améliorer la rapidité des activités de perception. Il fait remarquer que depuis notre dernière vérification il y a environ cinq ans, il y a eu une augmentation nette de 23 % des débiteurs actifs après élimination des créances douteuses. Plusieurs initiatives qui renforceront la capacité de la Direction de la perception des revenus à prendre rapidement des mesures de perception rigoureuses sont en cours. L'objectif du projet de gestion des risques reliés à la perception est de prioriser la charge de travail des percepteurs en fonction de plusieurs paramètres de risque et de concevoir des outils pour anticiper le comportement des contribuables. Cette méthode d'évaluation du risque, dont la mise en œuvre est prévue pour 2008, permettra à la Direction de la perception des revenus de confier le bon compte au bon percepteur afin de faciliter la prise de mesures de perception pertinentes, rapides, cohérentes et dynamiques.

Déclarations en retard et non-déclarants

Tous les vendeurs inscrits sont tenus de produire une déclaration de taxe de vente au plus tard le 23e jour suivant la fin de leur période de déclaration, même s'ils n'ont réalisé aucune vente ni perçu aucun montant de taxe pendant cette période. Lorsqu'un vendeur omet de produire pendant plus de 30 jours la déclaration requise, le Ministère envoie un avis systématique pour demander au vendeur de produire celle-ci; un second avis est envoyé au besoin dans un délai de 30 à 60 jours après l'envoi du premier. Si la situation n'est pas corrigée, le compte est renvoyé à l'unité d'observation fiscale où un agent des services d'observation fiscale tentera de joindre le vendeur par téléphone et pourra, suivant le montant de taxe estimatif impayé, émettre un avis de cotisation estimatif d'après les déclarations et les versements antérieurs du vendeur ou d'après les versements d'autres vendeurs de cette catégorie.

Au 31 mars 2007, quelque 35 000 vendeurs, soit environ 8 % de tous les vendeurs qui figurent

au rôle, avaient omis de produire les déclarations requises. L'examen d'un échantillon de vendeurs dont le compte était actif et qui n'avaient pas produit leurs déclarations nous a permis de faire les constatations suivantes :

- En moyenne, huit mois s'étaient écoulés entre le moment où le compte avait été renvoyé à l'unité d'observation fiscale et celui où un agent des services d'observation fiscale avait tenté de joindre le vendeur; le délai le plus long était de 21 mois;
- Après le contact initial, il y avait eu une longue période d'inactivité, soit entre 9 mois et 14 mois, dans beaucoup de dossiers.

À notre avis, il est essentiel d'effectuer un suivi rapide des vendeurs qui omettent de produire une déclaration, car plus on met de temps à effectuer le suivi, plus la possibilité de recevoir la déclaration manquante et de percevoir les montants impayés diminue.

RECOMMANDATION 9

Afin de renforcer la probabilité de recevoir les déclarations de TVD en retard et les versements de taxe connexes, le ministère du Revenu doit veiller à ce que :

- le contact initial avec les vendeurs concernés se fasse plus rapidement;
- le suivi auprès des vendeurs concernés se fasse en temps opportun et de façon continue à la suite du contact initial, et ce, jusqu'au règlement du compte.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère convient qu'il serait possible d'améliorer la rapidité de règlement des comptes tardifs. Nous travaillons à l'élaboration d'une stratégie complète pour régler les comptes tardifs et nous prévoyons qu'un grand nombre des changements proposés seront mis en œuvre dans le cadre de la troisième phase de l'implantation du nouveau système informatisé vers la fin de 2008. Nous prévoyons qu'il en résultera une amélioration de la rapidité avec laquelle sont effectués les contacts initiaux et les suivis.

ENQUÊTES SPÉCIALES

La Direction des enquêtes spéciales enquête sur tous les cas présumés de fraude fiscale, de demandes de subvention et de crédit d'impôt frauduleuses et d'autres infractions graves qui, dans la plupart des cas, lui sont renvoyés par la Direction de l'observation fiscale et des opérations régionales. La Direction des enquêtes spéciales est également chargée d'entamer les poursuites judiciaires dans les cas où la preuve est suffisante pour étayer une telle mesure.

Au cours de l'exercice 2005-2006, 130 cas relatifs à la TVD ont été renvoyés à la Direction des enquêtes spéciales. L'examen de ces renvois nous a permis de constater ce qui suit :

- la moitié des renvois n'ont pas fait l'objet d'une enquête – cette situation, nous a-t-on dit, était principalement imputable au manque de personnel et non au bien-fondé des cas;
- sur les 65 cas ayant fait l'objet d'une enquête au cours de l'exercice 2005-2006, 28 ont donné lieu à des poursuites judiciaires et à l'imposition d'amendes totalisant environ 860 000 $.

Lorsque les cas renvoyés font l'objet d'une enquête, nous avons également remarqué que les résultats de l'enquête, les raisons pour intenter ou non des poursuites judiciaires et les résultats des poursuites sont communiqués au directeur responsable du renvoi. Toutefois, ces renseignements ne sont ni analysés ni communiqués aux autres vérificateurs et directeurs de la vérification pour qu'ils puissent en tenir compte dans leur travail.

RECOMMANDATION 10

Afin de garantir que tous les cas qui justifient la tenue d'une enquête font effectivement l'objet d'une enquête et que les résultats des enquêtes et des poursuites judiciaires, le cas échéant, sont pris en compte dans les vérifications ultérieures, le ministère du Revenu doit :

- se doter des effectifs nécessaires pour s'assurer que tous les renvois justifiant une enquête font effectivement l'objet d'une enquête;
- analyser les résultats des enquêtes et des poursuites judiciaires et, au besoin, communiquer ceux-ci à l'ensemble des vérificateurs et des directeurs de la vérification pour qu'ils puissent en tenir compte dans leur travail.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

Le Ministère souscrit à cette recommandation et a pris des mesures pour pourvoir aux postes existants. Les besoins de personnel supplémentaire, le cas échéant, seront pris en compte et comblés au moyen du processus régulier. Le Ministère révise son processus de compte rendu formel relativement aux enquêtes et aux poursuites judiciaires pour le rendre plus pertinent pour son groupe de clients. Le Ministère a instauré une procédure voulant que le vérificateur, le directeur de la vérification et le directeur pertinent soient informés par note de service des résultats d'un cas en instance dans les deux semaines suivant la notification par les procureurs de la Direction des services juridiques.

PERCEPTION FISCALE INTÉGRÉE ET SYSTÈME INTÉGRÉ DE GESTION

Dès notre vérification de ce programme en 1995, nous avions relevé le besoin d'améliorer le système informatique du Ministère pour soutenir de façon plus efficace l'administration de l'ensemble des lois fiscales. Par exemple, dans notre rapport de 1995, nous avions noté que le système informatique BASYS qui était utilisé à ce moment ne produisait pas certains renseignements qui auraient facilité l'administration du programme de la TVD. À l'époque, le Ministère avait indiqué qu'une initiative était en cours pour élaborer un « système intégré d'administration des taxes et des impôts » (ITAS) pour l'ensemble du Ministère, qui constituerait un système unique d'information sur les contribuables pour tous les programmes fiscaux administrés par le Ministère. La TVD devait passer à l'ITAS au début de 1997.

Toutefois, au moment de la présente vérification, aucun nouveau système d'information n'a été élaboré et implanté pour l'administration du programme de la TVD, ce qui fait que le système BASYS utilisé aujourd'hui est le même que celui qui était en place dans les années 1970.

Nous remarquons que le Ministère en est à la troisième année d'un projet de modernisation de six ans, à savoir le projet Innovation pour l'administration des taxes et des impôts en Ontario (INNOVATION). Au 31 mars 2007, le Ministère avait dépensé environ le tiers du coût de réalisation prévu de 138 millions de dollars du projet INNOVATION. Il prévoit lancer au cours de l'automne 2007 la phase 1 du projet, qui servira à gérer l'administration et la comptabilité des revenus de la TVD. Les systèmes qui serviront à gérer l'administration et la comptabilité des revenus tirés de l'impôt-santé des employeurs et les opérations de la Direction de la perception des revenus seront implantés à l'automne 2008. Le Ministère prévoit que chaque dollar consacré au projet se traduira par une hausse

de 6 $ des revenus à la suite de l'implantation intégrale du système en 2010 et qu'il sera en mesure d'offrir un meilleur service à la clientèle.

Nous ferons rapport sur l'avancement de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette dernière initiative du Ministère à ce jour, à savoir l'élaboration de nouveaux systèmes informatiques, dans notre suivi de l'état de nos recommandations en 2009 pour déterminer si les nouveaux systèmes répondent aux attentes.

Chapitre 3
Section
3.14

Universités – Gestion des installations

Contexte

L'Ontario compte 18 universités financées par des fonds publics, fréquentées à l'automne 2006 par 436 000 étudiants à temps plein ou partiel, chaque établissement accueillant entre 3 400 et 72 000 étudiants. Durant l'exercice se terminant le 30 avril 2006, les recettes d'exploitation totales s'élevaient à environ 5,4 milliards de dollars; de ce montant, 2,8 milliards de dollars provenaient de subventions provinciales, 2 milliards de dollars des frais de scolarité, et le reste, de dons, de placements et d'autres sources. Les dépenses d'exploitation totales s'établissaient à environ 5,1 milliards de dollars.

Les universités ontariennes sont propriétaires de la majorité de leurs installations. Un rapport publié en 2007 par le Conseil des universités de l'Ontario déclarait que les universités de la province géraient un portefeuille de 918 bâtiments totalisant une superficie de 5,6 millions de mètres carrés, abstraction faite des résidences des étudiants. Le coût de remplacement de ces installations était évalué à 14,4 milliards de dollars en mars 2007, alors que la valeur des infrastructures connexes, comme les chaudières et les systèmes d'alimentation électrique, était estimée à 2,2 milliards de dollars. En mars 2007, l'âge moyen des bâtiments était de plus de 30 ans.

À titre de propriétaires de leurs installations, les universités doivent prendre à leur charge les coûts des services publics et de l'entretien courant, des réparations et des services de sécurité. Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités s'attend à ce que les fonds nécessaires pour payer ces dépenses proviennent d'une source autre que les recettes d'exploitation des universités. Outre les dépenses d'exploitation courantes, les universités doivent aussi prendre en charge l'entretien des installations afin de les maintenir en bon état. Le Ministère aide les universités à assumer ces coûts par l'entremise de subventions octroyées en vertu du Fonds de réfection des installations, qui totalisent 26,7 millions de dollars par année.

Objectif et portée de la vérification

C'est la première fois que les universités sont soumises à une vérification de l'optimisation des ressources (VOR) depuis l'élargissement, le 1er avril 2005, du mandat du Bureau du vérificateur général de l'Ontario. Cet élargissement du mandat nous

permet de mener des vérifications d'établissements parapublics tels que les universités, les foyers de soins de longue durée et les conseils scolaires.

L'objectif de notre vérification était de déterminer si les universités sélectionnées avaient établi des politiques, des procédures et des systèmes appropriés pour gérer et entretenir de manière efficiente leurs installations d'enseignement et d'administration.

Nous avons examiné les politiques et pratiques de gestion des installations de trois universités : l'Université Carleton, l'Université McMaster et l'Université de Guelph. La Figure 1 présente certaines des données examinées. Nous avons aussi demandé aux 15 autres universités et à l'École d'art et de design de l'Ontario de répondre à un questionnaire à propos de leurs politiques et pratiques; tous les établissements ont répondu à notre appel.

Les secteurs visés par notre vérification relevaient de trois services des universités vérifiées :

- Bâtiments et terrains – services de garde; entretien des terrains; entretien général; projets de renouvellement annuel des immobilisations (par exemple, remplacement des toitures usées et modernisation des salles de classe et des laboratoires); utilisation de l'espace administratif; consommation de gaz, de mazout, d'électricité et d'eau; pratiques d'approvisionnement liées à ces activités;
- Bureau du registraire – utilisation des salles de classe et des laboratoires;
- Sécurité – programmes visant à assurer la protection des étudiants, du personnel et des biens.

Notre vérification ne portait pas sur la construction de nouvelles installations ni sur les travaux d'agrandissement ou de rénovation des installations existantes.

Notre vérification a été effectuée conformément aux normes professionnelles applicables aux missions de certification, englobant l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés et comprenait en conséquence les sondages et autres procédures que nous jugions nécessaires dans les circonstances. Les critères employés pour tirer des conclusions conformément à l'objectif de notre vérification ont été communiqués à la haute direction des universités visées par nos travaux, et concernaient les systèmes, politiques et procédures qui devraient être en place et donner des résultats satisfaisants.

Figure 1 : Renseignements généraux à propos des trois universités

Source des données : les trois universités vérifiées et le Conseil des universités de l'Ontario

	Université Carleton	Université McMaster	Université de Guelph	Toutes les universités
Inscriptions en 2005-2006				
Temps plein	18 858	21 137	18 826	346 673
Temps partiel	4 977	3 529	1 796	79 427
Budget de fonctionnement				
2006 (en millions de dollars)	230	346	230	5 061
Superficie – mars 2007				
Bâtiments (m^2)	236 853	440 513	345 408	5 558 433
Site (hectares)	62	196	235	Non disponible
Données sur les bâtiments – mars 2007				
Nombre de bâtiments	28	40	122	918
Âge moyen (années)	36,2	37,5	47,9	Plus de 30

Résumé

En reconnaissance du retard croissant des projets d'immobilisations nécessaires à l'entretien des installations des universités pour les maintenir en bon état et de la nécessité de disposer d'information fiable pour la prise de décisions, les universités ont acheté en 2001 un système commun de gestion des immobilisations. D'après les données de ce système, les activités d'entretien différées étaient évaluées à 1,6 milliard de dollars en 2006. Dans les trois universités ayant fait l'objet de la vérification, la valeur de l'ensemble des projets de renouvellement des immobilisations pour l'exercice 2005-2006 s'élevait à 18,3 millions de dollars. Compte tenu du fait que cela représente moins de 5 % de la valeur totale des activités d'entretien différées, qui à ce moment étaient estimées à environ 409 millions de dollars, cela n'a pas été suffisant pour réduire le retard accumulé dans les projets d'entretien différés.

En ce qui concerne la rentabilité de l'exploitation des installations, nous sommes d'avis qu'il serait utile pour les universités de disposer de renseignements plus détaillés concernant l'utilisation de l'espace et l'exploitation des bâtiments et terrains.

En ce qui concerne les acquisitions, nous avons constaté avec plaisir que les universités visées par nos travaux de vérification avaient mis en place des politiques favorisant des pratiques d'approvisionnement ouvertes et concurrentielles; les vérifications des achats relatifs aux bâtiments et aux terrains nous ont permis de constater que les politiques étaient généralement respectées.

Dans les trois universités vérifiées, nous avons aussi constaté ce qui suit :

- L'utilité du système de gestion des immobilisations pour l'établissement de l'ordre de priorité des projets de renouvellement des immobilisations et la précision des données relatives aux activités d'entretien différées pourraient être améliorées par :
  - la mise en œuvre de procédures permettant d'entrer plus rapidement dans le système les données relatives aux projets de renouvellement achevés;
  - la vérification, pour un échantillon d'installations, de la fiabilité des prévisions d'entretien différé fournies par le système;
  - l'instauration de programmes de réinspection périodique de l'état des installations, semblables au programme d'inspection « 20 % par année » mis en place par une des universités visées par l'exercice de vérification.
- Les procédures visant à s'assurer que l'espace réservé à l'enseignement (salles de classe, laboratoires) et l'espace réservé à l'administration sont utilisés de manière efficace pourraient être améliorées. Les enquêtes internes menées tous les trois ans par l'une des universités et l'enquête menée par une société d'experts-conseils dans une autre indiquent qu'il serait possible d'améliorer considérablement l'utilisation de l'espace réservé à l'enseignement. L'une des universités était en train de mettre en place un nouveau système pour l'établissement des horaires, qui devrait améliorer de 30 % l'utilisation de l'espace réservé à l'enseignement.
- Les analyses des coûts des installations n'étaient pas suffisantes pour en tenir compte au moment de la prise des décisions concernant la conception et l'approbation de nouveaux programmes d'enseignement et projets de recherche.
- Des analyses supplémentaires étaient nécessaires pour comparer les coûts d'exploitation de chacune des installations à ceux d'installations semblables appartenant à l'université même ou à d'autres universités, afin de déterminer les possibilités de réduire les coûts

et de prendre les mesures qui s'imposent à cette fin. Certaines données comparatives peuvent être obtenues auprès de l'organisme américain *Association of Higher Education Facility Officers*, dont la plupart des universités ontariennes sont membres.

- Les universités n'avaient pas établi de procédures pour surveiller et évaluer comme il se doit le rendement de leur service des bâtiments et terrains respectif.
- Les services des bâtiments et terrains ne disposaient pas de procédures pertinentes pour vérifier que le personnel et les sous-traitants avaient effectué leur travail correctement, ou pour se servir des données sur les plaintes et des résultats des enquêtes sur la satisfaction afin d'évaluer le rendement du personnel et des sous-traitants.

Nous avons envoyé ce rapport aux universités visitées dans le cadre de notre vérification, ainsi qu'au ministère de la Formation et des Collèges et Universités, en les invitant à nous faire part de leurs commentaires. Nous avons reçu une réponse de chacune des trois universités, ainsi que du Ministère. Pour faire preuve de concision et éviter les répétitions, nous avons résumé ci-dessous la réponse globale reçue des universités, ainsi que la réponse globale du Ministère. Le détail des réponses des universités et du Ministère à des recommandations spécifiques, le cas échéant, est présenté à la suite de chaque recommandation.

RÉSUMÉ DE LA RÉPONSE GLOBALE DES UNIVERSITÉS

Dans l'ensemble, les universités souscrivaient à nos recommandations et, dans certains cas, elles prenaient déjà des mesures pour y donner suite en conséquence de la vérification. Dans d'autres cas, les universités ont précisé que la mise en œuvre des recommandations dépendrait de la disponibilité des ressources.

RÉPONSE GLOBALE DU MINISTÈRE

Le Ministère est d'avis que le rapport formule à l'intention des trois universités vérifiées plusieurs recommandations pour améliorer la qualité de l'information utilisée pour la prise des décisions en matière d'entretien et augmenter l'efficience en ce qui a trait à l'utilisation de l'espace et à l'exploitation des bâtiments et terrains. Il précise qu'il encouragera toutes les universités bénéficiant de fonds publics à mettre en œuvre ces recommandations et souligne que le gouvernement a remis aux universités en 2006-2007 des subventions de fin d'exercice totalisant 210 millions de dollars pour les aider à financer les travaux exigeant une attention immédiate, ce qui pourrait comprendre l'entretien différé.

Constatations détaillées de la vérification

À titre de propriétaires d'un grand nombre de bâtiments et, dans la plupart des cas, des terrains avoisinants occupant une superficie considérable, les universités ontariennes doivent gérer des portefeuilles immobiliers d'envergure. Chacune des universités visitées utilisait une combinaison différente de personnel interne et de sous-traitants pour assurer les services de gestion des biens immeubles. La Figure 2 illustre les coûts de remplacement des bâtiments, le nombre de mètres carrés de la superficie en mars 2007, ainsi que le coût de remplacement par mètre carré de superficie pour les trois universités visées par la vérification et pour l'ensemble des universités ontariennes. Les totaux comprennent uniquement l'espace réservé aux activités d'enseignement et d'administration; les autres types d'installations, par exemple les résidences pour étudiants, ne sont pas comprises.

Figure 2 : Bâtiments universitaires – superficie et coût de remplacement

Source des données : Rapport du Conseil des universités de l'Ontario sur le programme d'évaluation de l'état des installations des universités, mars 2007

	Université Carleton	Université McMaster	Université de Guelph	Toutes les universités
Coût de remplacement (en millions de dollars)	554	1,440	875	14 426
Superficie (m^2) (en milliers)	237	441	345	5 558
Coût de remplacement ($/$m^2$)	2 337	3 265*	2 533	2 595

Nota : Le tableau comprend les données relatives à l'espace réservé à l'enseignement et aux activités administratives seulement. Les autres installations, par exemple les résidences pour étudiants, ne sont pas incluses.

* Le coût de remplacement élevé par mètre carré de l'Université McMaster est attribuable aux bâtiments abritant un hôpital (programme de médecine) et des laboratoires (sciences et génie), qui sont évalués à environ 3 600 $ le mètre carré.

RENOUVELLEMENT DES INSTALLATIONS

Les bâtiments universitaires, comme tout autre bien immobilier, se détériorent avec l'usage et le temps, sauf si des fonds suffisants sont investis dans leur entretien, notamment en ce qui concerne la structure, la finition intérieure, les systèmes électriques, les systèmes de chauffage et de climatisation, et la plomberie. De plus, les systèmes et les éléments de conception des bâtiments peuvent devenir coûteux ou désuets au fil du temps. Par exemple, les salles de classe ne permettent pas forcément l'utilisation des technologies modernes de présentation, ou leur taille ne convient plus nécessairement aux besoins actuels des programmes. En outre, les bâtiments plus anciens doivent parfois subir des rénovations considérables pour répondre aux nouveaux règlements en matière de santé, de sécurité, d'accès ou autre.

Le ministère de la Formation et des Collèges et Universités (le Ministère) fournit chaque année aux universités ontariennes des fonds totalisant 26,7 millions de dollars pour les aider à financer les projets de renouvellement des immobilisations nécessaires à l'entretien de leurs installations. Ce montant, qui n'a pas augmenté depuis cinq ans, est réparti entre les 18 universités à l'aide d'une formule fondée principalement sur le nombre d'inscriptions. En 2005, le Ministère a aussi remis aux universités des fonds non renouvelables de 133 millions de dollars aux fins du renouvellement des immobilisations.

Entretien différé

Le Conseil des universités de l'Ontario (le Conseil) définit l'entretien différé comme étant des travaux reportés, de manière planifiée ou non, à un cycle budgétaire ultérieur ou jusqu'à ce qu'on dispose des fonds nécessaires à leur exécution. Depuis quelques années, le retard accumulé dans l'exécution des projets d'entretien différés, ainsi que les répercussions sur les activités et les environnements de travail et d'apprentissage, constituent l'une des principales préoccupations des responsables des activités administratives et des services des bâtiments et terrains des universités. Par exemple, selon le type et les matériaux utilisés, la durée de vie d'un toit peut être estimée à 20 ans, après quoi il faut le remplacer. Plus on reporte les travaux, plus les risques de fuites et de dégâts d'eau susceptibles d'endommager la structure et la finition intérieure sont élevés, sans parler des éventuels risques pour la santé découlant de la présence de moisissures.

En 2001, un groupe de travail formé de représentants des universités de l'Ontario a déterminé qu'il était nécessaire d'acheter un système commun de gestion des immobilisations pour évaluer l'état des installations, en faire le suivi et rendre des comptes à ce sujet. Le groupe de travail a notamment expliqué que la mise en œuvre d'un programme d'évaluation de l'état des installations, qui ferait appel à ce système et

exigerait une formation pertinente, contribuerait à s'assurer que les universités ontariennes sont en mesure d'évaluer avec davantage de précision les coûts de l'entretien différé et de mesurer les effets des fonds destinés à la prise en charge de ces coûts. Le système exige que chaque composante importante des bâtiments – sections de la toiture, salles de classe, systèmes de chauffage, de ventilation et de climatisation, etc. – fasse l'objet d'une inspection, soit en entier, soit par échantillonnage. Les données sur les résultats de ces inspections devraient être enregistrées dans une base de données dont la maintenance est assurée par le fournisseur du logiciel. Le système utilise les données normalisées de l'industrie sur les coûts et le cycle de vie pour prévoir le calendrier et les coûts des projets de renouvellement des immobilisations.

Grâce à cette base de données, le Conseil a accès à de l'information concernant toutes les universités ontariennes, qu'il utilise depuis l'automne 2001 pour produire à l'intention du Ministère des rapports annuels sur l'évaluation de l'état des installations. Selon le dernier rapport en date, présenté en mars 2007, des dépenses annuelles de renouvellement des immobilisations de l'ordre de 264 millions de dollars sont nécessaires seulement pour maintenir les installations dans leur état actuel (comparativement à 260 millions de dollars en septembre 2004). Compte tenu du fait que l'âge moyen des bâtiments des universités ontariennes est de plus de 30 ans, des dépenses annuelles de cette envergure sont conformes aux conclusions d'un rapport de consultation reçu en 2006 par une des universités visées par notre vérification. D'après ce rapport, les dépenses annuelles pour le renouvellement des immobilisations durant la vie utile d'un bâtiment s'établissent en moyenne à une valeur située entre 1 % et 1,5 % du coût de remplacement, et varient entre 0,5 % par année pendant les dix premières années et 2,5 % après 25 ans. Dans les trois universités visitées, les budgets pour le renouvellement des installations en 2005-2006 totalisaient 18,3 millions de dollars, soit 0,9 % du coût de remplacement. L'âge moyen des bâtiments allait de 36 à 48 ans, et les activités d'entretien différées cumulées étaient estimées à 409 millions de dollars, abstraction faite des infrastructures.

Les résultats de notre vérification et les réponses au questionnaire que nous avons envoyé à toutes les universités de l'Ontario indiquent que les dépenses réelles récemment consacrées au renouvellement des immobilisations sont bien en deçà des besoins évalués. Nous avons été informés que cette situation prévaut depuis de nombreuses années, ce qui a entraîné le report d'un nombre considérable de projets de renouvellement importants pour cause de fonds insuffisants. Les projets d'entretien différés en retard étaient évalués à 1,6 milliard de dollars en mars 2007 (comparativement à 1,5 milliard de dollars en septembre 2004).

En 2005, l'honorable Bob Rae a abordé la question des besoins des universités ontariennes en matière d'immobilisations dans son rapport intitulé *L'Ontario, chef de file en éducation*, qui porte sur la conception et le financement du système d'éducation postsecondaire en Ontario. Ce rapport, produit à la demande du gouvernement, précise que « l'arriéré d'entretien et de réparation des établissements postsecondaires représente un problème croissant depuis de nombreuses années [...] Les conséquences de cette situation sont parfois visiblement sérieuses (par exemple, panne de chaudière au beau milieu de l'hiver), parfois anodines d'apparence, mais en réalité d'une importance tout aussi grande (par exemple, incidence d'un environnement délabré sur l'éducation). » Les recommandations suivantes sont formulées dans le rapport :

- le gouvernement devrait « accorder aux collèges et universités des fonds suffisants pour leur permettre d'effectuer des réparations essentielles au coût maximum de 200 millions de dollars par année pendant trois ans, à compter de 2005-2006 ».

- « Pendant ces travaux, le ministère de la Formation et des Collègues et Universités devrait collaborer avec les partenaires du secteur pour mettre au point et à jour l'évaluation exhaustive de l'arriéré d'entretien du système, qui est estimé actuellement à 1,8 milliard de dollars. »
- « Il y a lieu d'élaborer un plan complet de réfection du système. »
- les établissements devront « élaborer des plans de gestion de l'actif pour conserver leurs biens en bon état et prévoir assez de ressources dans le cadre de la planification et de l'établissement des budgets afin d'éviter d'accumuler un nouvel arriéré. »

Pour donner suite à la première recommandation, le gouvernement a versé en l'exercice 2005-2006 un financement ponctuel de 200 millions de dollars – 67 millions pour les collèges et 133 millions pour les universités. Au moment de notre vérification, nous n'avons constaté aucun progrès à l'égard de l'élaboration d'un plan complet de réfection des installations. Les universités visées par nos travaux de vérification ont réalisé quelques progrès en ce qui concerne le volet de planification dont il est question dans la quatrième recommandation.

Le programme d'évaluation de l'état des installations des universités constitue une étape importante pour offrir au Ministère et aux universités des données périodiques sur l'ampleur du problème de l'entretien différé. Nous avons cependant constaté, dans les trois universités visitées, que des mesures s'inscrivant dans le cadre de la deuxième recommandation pourraient être prises pour améliorer l'exactitude des données présentées aux conseils des gouverneurs et au Ministère. Ces mesures comprennent ce qui suit :

- Les universités pourraient périodiquement vérifier un échantillon de bâtiments pour s'assurer que les modèles utilisés par le système de gestion des immobilisations pour prévoir les calendriers et les coûts des projets de renouvellement des immobilisations génèrent des résultats fiables.
- Les universités pourraient réinspecter régulièrement l'état des installations (une seule des universités visitée le faisait). Si aucune réévaluation périodique n'est effectuée, les éventuelles erreurs commises à l'occasion des évaluations antérieures ou les erreurs de saisie dans la base de données ne peuvent pas être corrigées. Ainsi, une des universités visitées avait retenu les services d'experts-conseils pour effectuer des évaluations détaillées de l'état de la toiture de trois bâtiments où l'on avait constaté des fuites. La comparaison des résultats de ces évaluations avec les données figurant dans la base de données nous a permis de constater que, pour deux des bâtiments, la base de données indiquait que les toitures étaient en bien meilleur état que ce qu'ont révélé les rapports des inspections détaillées. Dans un cas, la base de données montre une toiture en bon état ayant encore 10 ans de vie utile, alors que l'inspection détaillée, exécutée deux ans plus tard, montrait que 87 % de la toiture devait être remplacée.
- Les universités pourraient prévoir des examens périodiques et indépendants pour vérifier que les procédures d'évaluation de l'état des bâtiments de chaque université respectent l'esprit du programme d'évaluation de l'état des installations.
- Les universités pourraient modifier la façon dont l'information relative à l'état des installations est tenue à jour dans la base de données afin de disposer de renseignements spécifiques sur chaque projet de renouvellement; ainsi, la base de données contiendrait de l'information à jour sur l'état réel des installations, et les estimations des projets d'entretien différé seraient plus précises. À l'heure actuelle, dans

les universités visitées, la base de données ne contenait pas d'information à jour pour certains projets de renouvellement achevés – par exemple, les projets touchant une section de la toiture. Dans deux des universités, ces projets n'étaient pas pris en compte dans la base de données avant l'évaluation suivante de l'état du bâtiment. Dans un tel cas, l'estimation des projets d'entretien différés d'une université ayant un cycle d'inspection de cinq ans pourrait ne pas tenir compte des travaux achevés sur une période pouvant aller jusqu'à quatre ans. Une des universités visitées fait chaque année appel à un expert-conseil pour entrer dans sa base de données les renseignements relatifs aux projets achevés. Une autre université, qui a recours à un expert-conseil pour réinspecter ses installations d'enseignement sur un cycle de cinq ans, a commencé en 2007 à consigner les données sur les installations à l'échelle des projets.

RECOMMANDATION 1

Pour s'assurer que les décisions relatives à l'entretien des installations universitaires sont fondées sur des données pertinentes, les universités devraient :

- vérifier périodiquement que les modèles de renouvellement utilisés par le système de gestion des immobilisations génèrent des prévisions fiables en ce qui concerne les projets d'entretien différés;
- établir des programmes pour réinspecter périodiquement l'état des installations;
- instaurer des examens périodiques et indépendants pour s'assurer que les procédures respectent l'esprit du programme d'évaluation de l'état des installations;
- tenir les données sur l'état des installations dans la base de données de gestion des immobilisations à un degré de détail conforme à la façon dont les projets de renouvellement sont entrepris et mettre à jour la base de données à mesure que les projets sont achevés.

Pour s'assurer que les installations universitaires offrent des environnements de travail et d'apprentissage efficaces, le ministère de la Formation et des Collèges et Universités devrait collaborer avec les universités pour établir un plan de réduction de l'ampleur des projets d'entretien différés.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Dans l'ensemble, les universités souscrivaient à cette recommandation. Une université a indiqué qu'elle élaborait un plan de gestion complet pour résoudre les problèmes soulevés dans la recommandation. Ce plan devrait être entièrement mis en œuvre d'ici la fin de 2008. Une autre université a convenu que des réinspections périodiques contribueraient à améliorer son système et qu'elle envisagerait un processus pour permettre l'exécution d'inspections plus fréquentes à l'aide des ressources disponibles. La troisième université ne croit pas que des examens indépendants de ses procédures seraient utiles.

RÉPONSE DU MINISTÈRE

En ce qui concerne le rapport intitulé *L'Ontario, chef de file en éducation*, le Ministère a déclaré que le gouvernement n'avait pas mis en œuvre toutes les recommandations formulées. Il a plutôt donné suite en lançant l'initiative *Vers des résultats supérieurs : le Plan d'action du gouvernement McGuinty pour l'éducation postsecondaire*, un investissement pluriannuel en vertu duquel

les subventions d'exploitation totales consenties aux universités augmenteront de 814 millions de dollars, soit 35 %, entre 2004-2005 et 2009-2010.

Le Ministère a également déclaré, en reconnaissance du fait que la responsabilité et l'intendance de tout plan visant à réduire l'ampleur des projets d'entretien différés incombent à chacune des universités, qu'il est d'accord avec la recommandation et collaborera avec les universités pour les aider à mettre au point leurs plans de réduction des montants nécessaires à l'exécution des projets d'entretien différés.

Établissement de l'ordre de priorité des projets de renouvellement

Dans les universités vérifiées, les décisions concernant les projets de renouvellement des installations à financer étaient prises à l'occasion des réunions des gestionnaires supérieurs chargés du service des bâtiments et terrains. Nous avons été informés que les projets visant à résoudre des problèmes de santé ou de sécurité étaient traités en priorité. Une seule des trois universités avait mis en œuvre une méthode officielle d'établissement de l'ordre de priorité des projets éventuels. Cette université classait les projets selon trois critères : les risques de perte ou de défaillance, les répercussions d'une perte ou d'une défaillance et les coûts et dommages éventuels associés à un report. Dans les deux autres universités, il est nécessaire, à notre avis, qu'une meilleure documentation soit élaborée pour appuyer les décisions d'exécuter un projet plutôt qu'un autre.

En plus d'une meilleure documentation à l'appui du processus de sélection, les méthodes d'établissement des priorités adoptées par les universités vérifiées pourraient aussi être renforcées par la mise en œuvre de procédures visant à s'assurer que le personnel chargé des bâtiments et terrains dispose de calendriers complets des projets de renouvellement éventuels au moment de la sélection des projets, de sorte qu'aucun projet critique de remplacement ou de rénovation ne soit omis. Le système de gestion des immobilisations utilisé par les universités de l'Ontario permet de répondre à ce besoin.

Toutefois, pour utiliser cette fonction efficacement, les universités doivent s'assurer, comme il en a été question plus haut, que la base de données du système est mise à jour à mesure que les projets de renouvellement sont achevés. Elles doivent aussi prendre des mesures pour veiller à ce que les données relatives à l'état des principaux systèmes et composantes des bâtiments entrées dans la base de données soient exactes et que tous les systèmes et composants soient inclus. Aucune des universités vérifiées ne disposait d'une assurance satisfaisante en ce qui concerne l'exactitude et l'exhaustivité de sa base de données. Cependant, depuis 2007, une des universités s'efforce de résoudre ce problème en modifiant son programme d'évaluation de l'état des installations, et une autre université y affecte des ressources supplémentaires.

RECOMMANDATION 2

Pour s'assurer que les fonds destinés au renouvellement des immobilisations sont affectés aux projets de première importance, les universités devraient prendre des mesures pour faire en sorte d'avoir à leur disposition des calendriers exacts et complets des projets de renouvellement à exécuter chaque année et, lorsque les fonds sont insuffisants pour réaliser tous les projets prévus, mettre en œuvre des méthodes officielles pour établir l'ordre de priorité des projets.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Dans l'ensemble, les universités souscrivaient à cette recommandation. Une université a souligné qu'elle avait donné suite à la

recommandation concernant la mise en œuvre de principes solides d'évaluation des risques et que le processus d'évaluation avait servi à dresser un plan sur 10 ans pour résoudre le problème des projets critiques d'entretien différés, et qu'il continuerait d'être utilisé pour mettre à jour ce plan. Une autre université a convenu qu'une méthode officielle d'établissement de l'ordre de priorité des projets pourrait améliorer la situation et a déclaré qu'elle examinerait la question pour déterminer l'approche la plus efficace et efficiente ainsi que les pratiques exemplaires. La troisième université était d'avis que son processus courant était satisfaisant, mais a précisé qu'elle continuerait à accroître son utilisation du logiciel d'évaluation de l'état des installations pour améliorer l'établissement du calendrier d'exécution et de l'ordre de priorité des projets.

UTILISATION DES INSTALLATIONS

Comme les installations universitaires coûtent cher à construire et à exploiter, il est essentiel que l'espace soit utilisé de manière optimale. Toute amélioration de l'utilisation de l'espace existant peut aider l'université à reporter la construction de nouvelles installations pour répondre à la croissance des inscriptions ou à mettre hors service des bâtiments anciens en mauvais état et plus chers à exploiter.

Évaluation de l'utilisation actuelle

Pour déterminer les possibilités d'améliorer l'utilisation de l'espace, les universités doivent mettre en place des procédures pour mesurer et analyser l'utilisation de l'espace réservé à l'enseignement (salles de classe et laboratoires) et aux activités administratives, et pour rendre des comptes à ce sujet. Plus particulièrement, les universités doivent régulièrement mesurer et analyser les heures d'utilisation par rapport aux heures disponibles, ainsi que l'espace nécessaire par rapport à l'espace utilisé.

Bien qu'aucune des trois universités visées par notre vérification n'ait mis en œuvre une telle approche de manière périodique, l'une d'entre elles examinait tous les trois ans l'utilisation des salles de classe. Une autre avait retenu les services d'experts-conseils en 2006 pour analyser son utilisation de l'espace afin d'établir un plan directeur de l'espace disponible sur le campus.

Les experts-conseils ont examiné les données des sessions de l'automne 2005 et de l'hiver 2006 pour cette université et, comme l'illustre la Figure 3, ont constaté que l'utilisation quotidienne moyenne s'établissait à environ 58 % pour les salles de classe administrées par le bureau du registraire. Les experts-conseils ont aussi observé qu'une université d'une telle envergure et aussi diversifiée devrait atteindre un taux moyen d'utilisation des locaux de 80 % avant de considérer que sa capacité est entièrement utilisée, conclusion que l'université a acceptée. Les experts-conseils ont en outre constaté que les laboratoires de l'université étaient utilisés

Figure 3 : Utilisation des heures disponibles pour les cours de jour dans une université en 2005-2006

Source des données : Rapport présenté en 2006 à l'université par une firme d'experts-conseils

	Automne	Hiver	Cible recommandée
Salles de classe			
Heures disponibles/ semaine	6 435	6 435	–
Heures utilisées/ semaine	3 723	3 595	5 148
% des heures utilisées	58	56	80
Laboratoires			
Heures disponibles/ semaine	3 375	3 375	–
Heures utilisées/ semaine	752	723	2 025
% des heures utilisées	22	21	60

seulement 22 % du temps. Ils ont suggéré de cibler un taux d'utilisation de 60 % qui, s'il est atteint, représenterait une augmentation d'environ 170 %.

Les experts-conseils ont aussi comparé le nombre d'inscriptions au nombre de places disponibles dans les salles de classe et ont constaté que les salles de classe sont généralement trop grandes pour la taille des groupes qu'elles accueillent. Ils ont aussi souligné que le ratio des inscriptions par rapport au nombre de places disponibles dans les salles de classe était de 11 inscriptions pour 20 places, et de 60 % à 73 % pour les salles plus grandes.

Ils ont recommandé, notamment :

- de faire passer l'utilisation hebdomadaire moyenne des salles de classe de 27,5 heures à 36 heures;
- de prévoir des cours durant les heures moins occupées (l'utilisation des salles de classe le vendredi était inférieure à 50 % du taux moyen d'occupation du lundi au jeudi);
- d'améliorer la correspondance générale entre le nombre de places des salles de classe et le nombre d'étudiants inscrits à un cours;
- d'atteindre un taux d'utilisation de 80 % des salles de classe d'ici trois ans;
- d'établir des calendriers et des jalons pour permettre à l'université d'estimer la demande globale d'espace de salle de classe avant que les horaires effectifs d'utilisation des salles soient produits.

Le bureau du registraire nous a informés que l'université était en train de mettre en place de nouvelles pratiques et politiques en matière d'établissement des horaires pour l'année universitaire 2007-2008, qui comprennent une plus grande utilisation des salles de classe le vendredi, l'intégration de 25 % des salles de classe relevant des facultés dans la réserve commune lorsqu'elles ne sont pas utilisées, l'installation de petits groupes ordinaires dans les laboratoires et la programmation de davantage d'activités le soir. On nous a aussi dit que des simulations intégrant ces changements ont montré que l'espace d'enseignement existant pourrait accueillir 30 % plus de cours et que l'université entendait commencer à faire le suivi des heures d'utilisation par rapport aux heures disponibles pour les salles de classe et les laboratoires en 2007-2008.

En ce qui concerne l'espace réservé aux activités administratives, les experts-conseils ont aussi constaté des exemples de mauvaise utilisation. Par exemple, les salles de réunion n'étaient pas bien utilisées parce qu'il n'existait aucun processus pour mettre les salles de réunion d'un département particulier à la disposition d'autres départements lorsqu'elles n'étaient pas utilisées. Nous avons été informés que l'université avait maintenant mis en œuvre le processus nécessaire.

Dans la deuxième université, le dernier examen triennal de l'utilisation des salles de classe, qui a eu lieu en octobre 2004, indiquait que plus la salle est petite, moins elle est utilisée, et que le vendredi et le soir sont les plages horaires les moins bien remplies.

Bien qu'aucune des trois universités n'exerce un suivi régulier de l'utilisation de l'espace réservé aux activités administratives, une vérification de l'utilisation de l'espace menée dans l'une des universités en 2003 a permis de constater qu'un certain nombre de professeurs avaient plus d'un bureau – celui que leur fournit leur faculté, ainsi que d'autres locaux pour leurs projets de recherche ou d'autres activités. La vérification a aussi révélé qu'une partie de l'espace réservé à la recherche était sous-utilisé et qu'il n'existait aucun critère pour déterminer si un projet de recherche devait bénéficier d'un espace distinct ou partagé. À la suite de la vérification, les politiques ont été modifiées pour faire en sorte que les demandes d'espace soient approuvées par le vice-recteur à la recherche. Les espaces consacrés à la recherche ont aussi été examinés, afin de repérer les espaces sous-utilisés et de les réaffecter.

Une autre université nous a également informés qu'elle était sur le point d'embaucher un directeur

chargé de la planification de l'espace et des immobilisations. Les attributions de ce directeur devraient comprendre la planification et la gestion de l'espace pour garantir une utilisation efficiente et efficace de l'espace dans lequel la collectivité universitaire étudie, travaille, vit et noue des relations.

En résumé, compte tenu des constatations très utiles concernant l'utilisation de l'espace obtenues par l'université ayant entrepris un examen spécifique de la question, ce type d'examen pourrait bien se révéler utile aux autres universités.

Mesures incitatives pour réduire les demandes d'espace

En plus de l'absence de surveillance de l'utilisation de l'espace, aucune des trois universités n'avait mis en place de mesures incitatives pour encourager le personnel enseignant et administratif à trouver des façons d'améliorer l'utilisation de l'espace. Pour stimuler une utilisation plus efficace de l'espace, on pourrait entre autres envisager de récupérer les coûts liés à l'occupation d'espace auprès des départements d'enseignement et des services administratifs qui l'utilisent et permettre à ceux qui réduisent l'espace qu'ils occupent de conserver en tout ou en partie les économies ainsi réalisées pour combler d'autres besoins.

Un examen des pratiques en vigueur ailleurs nous a permis de prendre connaissance d'un rapport produit en 2005 à la demande du *Higher Education Funding Council for England*, dans lequel on constatait que les établissements d'enseignement supérieur qui imputent des frais aux utilisateurs occupent 12 % moins d'espace que ceux qui n'imputent aucuns frais.

RECOMMANDATION 3

Pour s'assurer de réduire les besoins en matière d'espace et les coûts des installations connexes, les universités devraient :

- mettre en place des systèmes et des procédures pertinents pour mesurer et analyser les heures d'utilisation par rapport aux heures disponibles, ainsi que l'espace nécessaire par rapport à l'espace utilisé, et rendre des comptes à ce sujet;
- définir des objectifs d'utilisation de l'espace à atteindre sur une période de trois à cinq ans.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Dans l'ensemble, les universités souscrivaient à cette recommandation. Une université a souligné qu'elle avait reconnu en 2006 l'importance d'une gestion plus efficace de l'utilisation de l'espace et qu'elle était en train de mettre en place un système de gestion, incluant du personnel supplémentaire, pour donner suite à la recommandation. Ce système devrait être en place d'ici la fin de 2008. Une autre université a indiqué qu'elle utilisait un système centralisé de réservations pour la majorité des salles de classe et qu'elle examinait la possibilité de mettre en œuvre différentes méthodes pour encourager une utilisation plus efficiente de l'espace.

INFORMATION POUR LE CONTRÔLE DES COÛTS

Les coûts d'exploitation des installations des universités ontariennes s'établissent en moyenne à 50 $ le mètre carré par année pour les activités courantes, plus 20 $ le mètre carré pour les projets de renouvellement des immobilisations. Les coûts dépendent d'un certain nombre de facteurs, par exemple l'âge du bâtiment, la qualité de la construction et de la finition, l'usage qui est fait du bâtiment et le nombre d'employés et d'étudiants qui le fréquentent chaque jour. Nous avons constaté que les universités visées par notre vérification

n'analysaient pas les données sur les coûts pour déterminer en quoi les coûts d'exploitation des installations étaient influencés par la modification des heures d'ouverture, l'achalandage, le type de finition, l'état général du bâtiment et l'utilisation qui en est faite. Une telle analyse faciliterait le repérage des installations comparables dont les coûts au mètre carré sont considérablement supérieurs ou inférieurs à la moyenne. Cette information permettrait ensuite à l'université de déterminer les économies qui pourraient être réalisées en prenant les mesures suivantes :

- correction des pratiques déficientes, par exemple un entretien préventif insuffisant entraînant des coûts élevés pour la réfection d'urgence;
- introduction de nouveaux équipements ou méthodes de travail à l'échelle du campus dans les secteurs où les essais pilotes ont été concluants;
- utilisation, dans la construction de nouvelles installations, d'éléments de finition reconnus comme étant plus durables et moins chers à nettoyer et à entretenir;
- modification de la composition du portefeuille d'installations au fil du temps pour privilégier les bâtiments dont l'exploitation s'est révélée plus économique;
- habilitation des universités à prendre en compte les coûts relatifs aux installations au moment de la conception et de l'approbation de nouveaux programmes d'enseignement et projets de recherche.

Pour fournir à la direction l'information nécessaire à la compréhension et à l'analyse des coûts des installations, les trois universités devraient mettre en œuvre des systèmes et des procédures pour :

- *Affecter les coûts d'exploitation aux installations*. Les coûts d'exploitation comprennent les services publics, l'entretien, les réparations et les dépenses connexes liées à la supervision et à l'administration. Ces coûts peuvent être établis pour chaque bâtiment en installant des compteurs distincts pour chaque service public et en utilisant des systèmes de gestion de l'entretien pour imputer les coûts d'entretien et de réparation, y compris les frais généraux et les coûts du matériel. Deux des trois universités visées par notre vérification avaient mis en place des systèmes de gestion de l'entretien qui permettaient d'affecter les coûts d'exploitation aux différents bâtiments. Les frais généraux, comme les assurances et les services de sécurité, n'étaient toutefois pas répartis selon les bâtiments visés.
- *Affecter les coûts en immobilisations aux installations*. Les universités dépensent des sommes considérables pour construire de nouvelles installations. En conséquence, l'information sur les coûts fournie à la direction devrait inclure l'amortissement.

Nous avons aussi constaté que, bien que les divers services des bâtiments et terrains des universités de la province aient tenté de comparer les coûts liés aux installations, les responsables de ces services dans les universités visitées soulignent que les résultats ne sont pas très utiles parce que les coûts ne tiennent pas compte des ajustements nécessaires pour les différences entre les programmes offerts et les activités de recherche, ni de l'âge des installations. Par exemple, même si les trois universités visées par nos travaux de vérification offrent un ensemble complet de programmes, l'Université de Guelph comprend aussi le Collège de médecine vétérinaire de l'Ontario, l'Université McMaster offre un programme de médecine et l'Université Carleton est davantage axée sur des programmes relatifs à la haute technologie. Les universités devraient pouvoir séparer les coûts attribuables à leurs activités distinctes pour que l'analyse comparative des coûts soit d'une quelconque utilité.

RECOMMANDATION 4

Pour faciliter la gestion des coûts des installations, les universités devraient mettre en œuvre des systèmes et des procédures pour offrir à la direction l'information nécessaire pour :

- pouvoir prendre en compte les coûts des installations au moment de la prise de décisions, y compris les coûts relatifs à la conception et à l'approbation des nouveaux programmes d'enseignement et projets de recherche;
- effectuer une analyse comparative des coûts internes et externes pour repérer les bonnes et les mauvaises pratiques et prendre les mesures qui s'imposent pour promouvoir ou corriger les pratiques, selon le cas.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Dans l'ensemble, les universités souscrivaient à cette recommandation. Une université a indiqué qu'elle avait comparé ses coûts à ceux d'installations locales et d'autres installations situées aux États-Unis. Toutefois, comme les coûts sont souvent consignés et codés différemment d'un établissement à l'autre, il est difficile d'uniformiser les données de toutes les universités. Pour améliorer son analyse interne, l'université a, après notre vérification, installé des compteurs dans chaque bâtiment pour pouvoir effectuer un suivi de l'utilisation des services publics. Cette université a également souligné que, à mesure que l'information devient disponible, d'autres analyses pourront être effectuées, ce qui lui permettra d'améliorer la gestion de ces coûts.

Une autre université a déclaré que son service des bâtiments et terrains est visé par un processus officiel d'examen et d'approbation des nouveaux projets de recherche, propositions de programmes d'enseignement et installations en ce qui concerne les secteurs liés aux coûts opérationnels. Cette université a aussi indiqué que son système de mesure de la consommation d'énergie et l'affectation détaillée des coûts liés aux services de garde et d'entretien en sous-traitance lui permet de fournir de bonnes estimations des coûts d'exploitation.

SURVEILLANCE DU RENDEMENT ET CONTRÔLE DE LA QUALITÉ

Définition des objectifs de rendement

Les trois universités visées par notre vérification dépensaient chaque année 8 millions, 15 millions et 21 millions de dollars pour les services de garde, d'entretien des terrains et d'entretien général, et 1,4 million, 1,6 million et 1,7 million de dollars pour les services de sécurité. Compte tenu de l'importance de ces coûts, nous nous attendions à ce que les universités aient mis en place des procédures appropriées pour surveiller le rendement de leurs services des bâtiment et terrains et de sécurité afin d'optimiser les dépenses. Toutefois, nous avons constaté qu'aucune d'entre elles n'avait défini des objectifs mesurables en matière de niveau de service pour ses services des bâtiments et terrains et de sécurité.

Nous avons constaté que l'*Association of Higher Education Facilities Officers* des États-Unis (l'Association), dont la plupart des universités ontariennes sont membres, avait défini cinq niveaux de service pour trois catégories d'activités relevant du service des bâtiments et terrains – les services de garde, l'entretien des terrains et l'entretien général. La Figure 4 présente un résumé des définitions des niveaux de service pour les services de garde.

L'Association publie en outre des données sur les coûts et le nombre d'employés nécessaires pour atteindre chaque niveau de service en fonction de la taille de l'établissement. Le personnel des services des bâtiments et terrains des universités

Figure 4 : Définition des niveaux de service – services de garde

Source des données : *Custodial Staffing Guidelines for Educational Facilities*, Association of Higher Education Facilities Officers, deuxième édition [traduction]

Niveau de service	Définition
1. Ordre impeccable	Les planchers et les plinthes sont brillants et propres; les couleurs sont franches. Les surfaces verticales et horizontales paraissent fraîchement nettoyées; on ne constate aucune accumulation de poussière et de saleté, ni de marques, de traînées, de taches ou d'empreintes. Les dispositifs d'éclairage fonctionnent tous, et les accessoires fixes sont propres. Les tuiles et les accessoires fixes des salles de bain et des douches sont éclatants et ne dégagent aucune odeur; les fournitures sont adéquates. Les poubelles ne contiennent que les déchets de la journée et sont propres et sans odeur.
2. Ordre normal	Les planchers et les plinthes sont lumineux et propres. On ne constate aucune accumulation dans les coins ou le long des murs, mais on peut observer la saleté, la poussière, les taches et les traînées qui se sont accumulées pendant une période maximale de deux jours. Les surfaces verticales et horizontales sont propres, mais certaines marques sont visibles. Les dispositifs d'éclairage fonctionnent tous, et les accessoires fixes sont propres. Les tuiles et les accessoires fixes des salles de bain et des douches sont éclatants et ne dégagent aucune odeur; les fournitures sont adéquates. Les poubelles ne contiennent que les déchets de la journée et sont propres et sans odeur.
3. Manque de diligence	Les planchers sont balayés, mais on constate la présence de poussière, de saleté et de taches, ainsi qu'une accumulation de saleté, de poussière et d'enduits pour sol dans les coins et le long des murs. Le plancher est mat, les tapis sont feutrés dans les endroits passants et les plinthes sont marquées de traînées. Les surfaces verticales et horizontales sont visiblement poussiéreuses, sales, marquées, tachées ou couvertes d'empreintes. Les dispositifs d'éclairage fonctionnent tous, et les accessoires fixes sont propres. Les poubelles ne contiennent que les déchets de la journée et sont propres et sans odeur.
4. Négligence modérée	Les planchers sont balayés, mais sont mats, ternes et tachés. On constate une accumulation évidente de saleté, de poussière et d'enduits pour sol dans les coins et le long des murs. Les plinthes sont ternes et couvertes de traînées et d'éclaboussures. Les surfaces verticales et horizontales portent des traces évidentes de poussière et de saleté, ainsi que des marques, des bavures et des empreintes. Jusqu'à 5 % des ampoules sont brûlées, et les accessoires fixes sont sales. Les poubelles sont sales, contiennent les déchets de plusieurs jours et sentent mauvais.
5. Mauvais entretien	Les planchers et tapis sont mats, sales, ternes et éraflés ou feutrés. On constate une accumulation évidente de vieille saleté et d'enduits pour sol dans les coins et le long des murs. Les plinthes sont sales, tachées et couvertes de traînées. On trouve des gommes, des taches, de la poussière, des moutons et des déchets un peu partout. Les surfaces verticales et horizontales portent des accumulations importantes de poussière, de saleté et d'empreintes, toutes difficiles à enlever. Plus de 5 % des ampoules sont brûlées, et les accessoires fixes sont sales. Les poubelles sont sales, débordent et sentent mauvais.

visitées était d'avis que le niveau de service 3 constituerait un objectif approprié pour les trois catégories d'activités, mais a précisé qu'il disposait de ressources correspondant à un niveau situé entre les niveaux 3 et 4.

Les universités ontariennes pourraient se servir des cinq niveaux de service établis par l'Association et des données sur les coûts connexes comme point de départ pour déterminer les objectifs en matière de niveau de service qui représentent le meilleur compromis entre les fonds disponibles, d'une part, et leur évaluation de ce qui constitue un environnement de travail et d'apprentissage sûr et productif, d'autre part. Une fois ces objectifs définis, le service des bâtiments et terrains rendrait des comptes sur la mesure dans laquelle ils ont été atteints. La

responsabilité de l'utilisation efficace des fonds pourrait aussi être améliorée grâce à des examens périodiques indépendants. L'une des universités visitées avait embauché des experts-conseils pour examiner l'exploitation de ses bâtiments et terrains, alors qu'une autre a effectué un examen interne. Bien que les deux exercices aient permis la formulation de recommandations utiles, les universités ont précisé que l'insuffisance des ressources limitait leur capacité à mettre en œuvre ces recommandations.

Maintien de la qualité du service

Tout comme l'université a la responsabilité de surveiller le rendement de ses services, ceux-ci ont la responsabilité de surveiller le rendement de leur personnel et des sous-traitants qu'ils emploient. Des inspections de supervision des travaux exécutés constituent le principal moyen de s'assurer que toutes les tâches assignées à des employés ou confiées en sous-traitance ont été effectuées et que le travail est d'une qualité satisfaisante. Nous avons toutefois constaté que les universités visées par notre vérification pourraient améliorer leurs processus d'inspection comme suit :

- Services de garde – Le service de garde d'une des universités effectuait des inspections formelles, mais peu fréquentes – seulement une à trois fois par année, selon le degré d'achalandage et l'importance du secteur. Nous avons constaté que cette unité utilisait les résultats des inspections pour mesurer le rendement des services qu'elle offre en fonction des définitions des niveaux de service de l'Association, pour conclure qu'elle atteignait environ le niveau 3,5. Bien que le sous-traitant chargé des services de garde à la deuxième université ait remis des rapports d'inspection à l'université, celle-ci n'a pris aucune mesure pour s'assurer que les services qu'elle recevait étaient conformes à l'entente sur les niveaux de service. La troisième université n'avait mis en place aucun processus formel d'inspection.
- Entretien des terrains – Aucune des trois universités n'avait mis en place un processus formel d'inspection.
- Entretien général – Aucune des trois universités n'avait mis en place un processus formel d'inspection.
- Sécurité – Aucune des trois universités n'avait mis en place des processus pour évaluer la qualité du travail effectué par chacun des membres du personnel chargé de la sécurité, outre l'examen de la qualité des rapports d'incident (par exemple, exactitude et exhaustivité, et mesures prises à la suite des incidents).

Les données sur la nature et le volume des plaintes, ainsi que les résultats des sondages sur la satisfaction menés auprès des étudiants et du personnel, peuvent aussi être utiles pour évaluer le rendement des services des bâtiments et terrains et de sécurité. Deux des universités visitées ont utilisé des sondages pour obtenir des opinions sur la qualité des services de garde, d'entretien des terrains et d'entretien général, mais pas des services de sécurité. Aucune des universités n'a traité les plaintes et les résultats des sondages d'une manière qui facilite l'analyse et l'évaluation du rendement.

RECOMMANDATION 5

Pour garantir l'optimisation des ressources et l'exécution satisfaisante des travaux, les universités devraient :

- songer à définir des objectifs en matière de niveau de service et exiger que les services des bâtiments et terrains et de sécurité rendent des comptes sur la réalisation de ces objectifs;
- mettre en œuvre des inspections de supervision des travaux effectués par le personnel et par les sous-traitants pour en évaluer la

qualité et l'exhaustivité, et consigner les résultats de ces inspections;

- utiliser les résultats des sondages et les données relatives aux plaintes dans le cadre de l'évaluation du rendement des services et du personnel.

RÉSUMÉ DES RÉPONSES DES UNIVERSITÉS

Dans l'ensemble, les universités souscrivaient à cette recommandation. Une université a reconnu que sa fonction d'entretien bénéficierait d'un suivi plus rigoureux, qui sera mis en œuvre à compter de 2008. Une autre université a indiqué que des sondages officiels constituaient une bonne idée et qu'elle envisagera cette approche si elle dispose de ressources suffisantes dans l'avenir. La troisième université souligne qu'elle utilise à l'heure actuelle les résultats des sondages pour évaluer et ajuster les niveaux de service et les procédures, qu'elle examinait ses niveaux de service à l'échelle du campus et qu'elle a défini des objectifs dans certains secteurs, qu'elle prévoit étendre à d'autres secteurs dans l'avenir.

POLITIQUES ET PROCÉDURES D'ACHAT

Nous avons examiné les politiques et procédures d'achat dans les trois universités visitées. Dans chacune, comme nous nous y attendions, les processus nécessaires pour obtenir des propositions concurrentielles dépendaient de la valeur des articles à acquérir. À notre avis, les politiques et procédures en vigueur dans chacune des trois universités permettaient de s'assurer que les biens et services étaient acquis d'une manière économique et que le processus d'acquisition était juste et concurrentiel. En ce qui concerne les achats liés aux services de garde, à l'entretien des terrains et à l'entretien général, notre vérification a permis de constater que les politiques et procédures sont généralement respectées.

Chapitre 4

Suivi des recommandations du *Rapport annuel 2005*

Il est d'usage de formuler des recommandations précises dans nos rapports de vérification de l'optimisation des ressources et de demander aux ministères et aux organismes des secteurs public et parapublic de répondre par écrit à chaque recommandation, pour inclusion dans le Chapitre 3 de notre rapport annuel. Deux ans après la publication de nos recommandations et des réponses des ministères et organismes, nous vérifions les mesures que leur direction a prises par suite des recommandations.

Le Chapitre 4 décrit brièvement les vérifications d'optimisation des ressources qui étaient présentées dans le Chapitre 3 de notre *Rapport annuel 2005* et précise l'état actuel des interventions motivées par nos recommandations, telles que déclarées par la direction.

Comme il est mentionné au Chapitre 2, le personnel de direction a indiqué que des progrès sont réalisés dans la mise en oeuvre de plus de 80 % des recommandations formulées en 2005, tandis que des progrès considérables sont signalés pour près de la moitié des recommandations.

Notre suivi consiste surtout à demander des renseignements au personnel de direction, à discuter avec lui et à examiner des documents justificatifs choisis. Comme il ne s'agit pas d'une vérification, nous ne pouvons affirmer avec un degré élevé de certitude que les mesures correctives décrites ont été mises en œuvre avec efficacité. Les mesures correctives prises ou prévues seront examinées et exposées plus en détail dans de futures vérifications et pourraient influencer le moment choisi pour effectuer celles-ci.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Services d'ambulances aériennes

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.01 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

Comme les services d'ambulance terrestre, les services d'ambulance aérienne en Ontario sont régis par la *Loi sur les ambulances*, en vertu de laquelle le ministre de la Santé et des Soins de longue durée doit « assurer l'existence dans tout l'Ontario d'un réseau équilibré et intégré de services d'ambulance et de services de communication utilisés pour l'expédition d'ambulances ». Le Programme d'ambulances aériennes a été établi en 1977 pour desservir les régions éloignées, surtout celles du Nord de l'Ontario, qui sont inaccessibles aux ambulances terrestres ou pour lesquelles le trajet par voie terrestre demanderait trop de temps. Au moment de notre vérification de 2005, le Ministère passait des contrats avec des exploitants du secteur privé pour qu'ils fournissent les aéronefs, les pilotes, le personnel paramédical et les bases requises pour abriter les aéronefs non utilisés. Le Ministère a dépensé environ 112 millions de dollars pour le Programme d'ambulances aériennes en 2006-2007 (93 millions en 2004-2005).

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous avions conclu que le Ministère devait prendre des mesures pour s'assurer que les fournisseurs de services d'ambulance aérienne, y compris les soins aux patients, répondent à ses attentes de manière économique. Nous avions notamment constaté ce qui suit :

- Bien que le Ministère ait donné suite à notre recommandation antérieure concernant l'établissement de normes en matière de délais d'intervention, il ne vérifiait pas si les délais d'intervention réels répondaient aux normes. En outre, il ne surveillait que certains exploitants de services d'ambulance aérienne, lesquels ne respectaient les délais d'intervention prévus dans leur contrat que dans 38 % à 67 % des cas.
- Dans 70 % des examens ministériels que nous avions vérifiés, le Ministère avait agréé des exploitants de services d'ambulance aérienne qui ne satisfaisaient manifestement pas aux critères ou dont la conformité restait incertaine. De plus, il ne semblait pas avoir pris de mesures de suivi pour s'assurer que les lacunes cernées avaient été corrigées.
- Le pourcentage des demandes d'hélicoptère annulées après que les hélicoptères ont été autorisés à décoller était passé d'environ 27 % en 2003-2004 à 33 % en 2004-2005. Le Ministère n'avait toutefois pas cherché à analyser

les raisons de ce nombre élevé d'annulations, pour déterminer s'il y avait lieu de modifier le processus de répartition. Outre les coûts associés aux vols annulés, les hélicoptères autorisés à décoller ne peuvent généralement pas répondre à un autre appel, ce qui risque de faire augmenter les délais d'intervention pour les patients subséquents.

- L'une des principales recommandations formulées dans le cadre d'un examen d'agrément du Programme d'ambulances aériennes effectué en 2003 – à savoir, établir une structure hiérarchique bien définie afin d'uniformiser la qualité de la prestation des services d'ambulance aérienne – n'avait pas encore été mise en œuvre de façon satisfaisante.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

La responsabilité de coordonner tous les aspects du système d'ambulances aériennes de l'Ontario a été transférée à Ornge (autrefois appelée Ontario Air Ambulance Services Corporation), un organisme sans but lucratif responsable devant le gouvernement aux termes d'une entente de rendement. Au moment du transfert, en janvier 2006, Ornge a assumé la responsabilité de toutes les opérations d'ambulance aérienne, y compris la passation de contrats avec des fournisseurs de services aériens, la surveillance médicale de l'ensemble du personnel paramédical, la répartition des services aériens et les autorisations de transfert par ambulance aérienne ou terrestre. Malgré ce transfert, le Ministère nous a informés, à la fin du printemps 2007, que certains progrès avaient été réalisés dans la mise en œuvre des recommandations formulées dans notre *Rapport annuel 2005*, mais qu'il faudrait encore plusieurs années pour se conformer à la plupart d'entre elles. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

DÉLAIS D'INTERVENTION

Recommandation

Pour que le centre de répartition des ambulances aériennes et les exploitants répondent aux appels en temps opportun, le Ministère doit resserrer sa surveillance des délais d'intervention réels par rapport à ses normes et aux exigences contractuelles, de même qu'élaborer une stratégie afin d'améliorer les délais d'intervention des répartiteurs et des exploitants, particulièrement en cas d'écart important.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'en mai 2007, Ornge avait déployé dans son centre de communication un nouveau programme informatisé intégré, OPTIMAS, qui mesure les délais d'intervention des répartiteurs et des exploitants. Dès que des données suffisantes auront été recueillies, les délais d'intervention seront analysés et le Ministère recevra une copie de l'analyse. Au moment de notre suivi, Ornge n'avait pas encore informé le Ministère des mesures qu'elle comptait prendre lorsque les délais d'intervention ne répondent pas aux normes et aux exigences contractuelles.

DÉCISION D'EXPÉDITION

Recommandation

Pour s'assurer que les ambulances aériennes sont utilisées seulement lorsque nécessaire, le Ministère doit documenter suffisamment les motifs du choix d'une ambulance aérienne ou d'un aéronef en particulier. Le Ministère doit également examiner périodiquement cette information afin de déterminer s'il y a lieu de prendre des mesures correctives.

État actuel

Selon le Ministère, le nouveau programme informatisé OPTIMAS inclura des zones de saisie de la décision de vol, ainsi qu'une zone réservée aux commentaires pour permettre au répartiteur de justifier la décision d'utiliser un aéronef en particulier. Le Ministère a indiqué que ces améliorations seraient apportées en 2007 et qu'elles devraient accroître sa capacité à examiner et évaluer l'utilisation d'un aéronef particulier ainsi que les décisions d'expédition.

APPELS ANNULÉS

Recommandation

Pour mieux s'assurer que des ambulances aériennes sont disponibles pour répondre aux besoins des patients et utilisées de manière rentable, le Ministère doit :

- *examiner périodiquement le nombre d'appels annulés;*
- *lorsque le nombre d'appels annulés est élevé, analyser les raisons des annulations;*
- *prendre des mesures pour réduire au minimum les autorisations de vols inutiles.*

État actuel

Le Ministère nous a informés au moment de notre suivi qu'Ornge avait mis en place un processus manuel de suivi des appels annulés et qu'elle faisait un examen mensuel de ces appels par catégorie. Ce processus manuel sera remplacé en 2007 par le programme informatisé OPTIMAS, qui attribuera les annulations à l'une des raisons standard figurant sur une liste prédéterminée. Le Ministère s'attend à ce que ces raisons standard facilitent le suivi et l'analyse périodiques des appels annulés.

Le Ministère a ajouté que, pour aider à réduire le nombre d'appels annulés par suite de la décision de transporter les patients par ambulance terrestre, huit collectivités avaient mis en place un système de préalerte consistant à préparer une ambulance aérienne, mais à ne pas l'expédier avant d'avoir reçu des renseignements plus détaillés du centre de répartition des ambulances terrestres.

EXAMEN DES SERVICES FOURNIS PAR LES EXPLOITANTS

Recommandation

Pour que les exploitants de services d'ambulance aérienne fournissent des soins appropriés aux patients, le Ministère doit :

- *veiller à ce que les lacunes cernées durant l'examen des services soient corrigées en temps opportun;*
- *déterminer les circonstances dans lesquelles il doit appliquer des sanctions ou envisager de révoquer le certificat d'un exploitant.*

État actuel

Le Ministère a indiqué au moment de notre suivi que les lacunes cernées durant ses examens des services étaient généralement corrigées en temps opportun et que le processus complet, depuis l'examen initial jusqu'à la vérification des corrections, prenait entre quatre et huit mois, selon qu'une deuxième visite de suivi est nécessaire ou non. Il devait examiner les services au moins une fois tous les trois ans.

Le Ministère a ajouté au moment de notre suivi qu'il avait engagé des négociations avec Ornge au sujet de la possibilité d'appliquer des sanctions et de révoquer les certificats des exploitants. Il a fait remarquer que l'application de sanctions et la révocation du certificat d'un exploitant ne devaient être envisagées qu'en cas d'échec de tous les efforts raisonnables déployés pour corriger les lacunes, ou en cas de menace immédiate à la sécurité des patients ou du public.

EMPLACEMENT DES BASES AÉRIENNES ET DES AÉRONEFS

Recommandation

Pour que les ambulances aériennes puissent mieux répondre aux besoins des patients, le Ministère doit évaluer en bonne et due forme le nombre et le type d'ambulances aériennes requises, les heures requises de disponibilité opérationnelle ainsi que la meilleure répartition possible des bases aériennes et des aires d'atterrissage, y compris les plateformes d'hélicoptère.

État actuel

Le Ministère prévoit que, d'ici 2009, Ornge aura formellement évalué le nombre et le type d'aéronefs requis, la justification de l'emplacement des bases aériennes et de la répartition des aéronefs, ainsi que les tendances d'utilisation à l'intérieur du système. Les résultats de cette analyse doivent servir à optimiser la configuration du système d'ambulances aériennes de l'Ontario.

Le Ministère a ajouté au moment de notre suivi qu'un programme d'expansion des plateformes pour hélicoptères était en cours, qu'on était en train de choisir de nouveaux emplacements en tenant compte de différents facteurs, dont la distance par rapport aux hôpitaux et le nombre de patients ayant subi des traumatismes, et que les emplacements superflus étaient mis hors service.

STRUCTURE HIÉRARCHIQUE

Recommandation

Pour permettre la coordination et la prestation efficaces des services d'ambulance aérienne, le Ministère doit clarifier la structure hiérarchique entre les répartiteurs des ambulances aériennes, la base hospitalière et les exploitants.

État actuel

Le Ministère nous a informés que la structure hiérarchique avait été clarifiée par la création d'Ornge, qui a pour responsabilité de coordonner tous les aspects du système d'ambulances aériennes de l'Ontario, y compris la répartition, les services hospitaliers et l'exploitation.

ACQUISITION DES SERVICES AMBULANCIERS

Recommandation

Pour mieux s'assurer que les services d'ambulance aérienne par hélicoptère sont fournis de façon économique, le Ministère doit évaluer les risques posés par sa dépendance notable envers un seul fournisseur privilégié et élaborer une stratégie à long terme pour encourager un environnement plus concurrentiel.

État actuel

Le Ministère a indiqué au moment de notre suivi qu'Ornge était en train d'évaluer les modèles de contrat avec les fournisseurs de services et qu'elle prévoyait élaborer une stratégie à long terme d'ici l'été 2008 pour aider à atténuer les risques posés par sa dépendance notable envers un seul fournisseur. Ornge est tenue de se conformer aux modalités des contrats existants jusqu'à ce qu'ils viennent à expiration à l'automne 2008.

FACTURATION AUX PATIENTS

Recommandation

Pour que les coûts des services d'ambulance aérienne soient récupérés dans les circonstances qu'il juge appropriées, le Ministère doit envisager de facturer les coûts réels conformément aux autres pratiques de facturation de l'Assurance-santé de l'Ontario.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il avait, en collaboration avec Ornge, élaboré une méthode permettant de déterminer la moyenne des coûts réels à facturer lorsqu'une personne non assurée est transportée par ambulance aérienne. Si elle est approuvée par le ministre de la Santé et des Soins de longue durée, cette méthode devrait être mise en œuvre en 2008.

PROJET DU SYSTÈME INTÉGRÉ D'INFORMATION AÉRIENNE

Recommandation

Pour répondre de façon plus efficiente aux besoins en services d'ambulance des patients, le Ministère doit assurer une intégration plus rapide et plus économique des systèmes d'information liés aux ambulances aériennes ainsi que de meilleures communications entre les systèmes de répartition des ambulances aériennes et terrestres.

État actuel

Selon le Ministère, le nouveau programme informatisé OPTIMAS constitue la première étape vers l'intégration des systèmes d'information liés aux services d'ambulance aérienne. Le Ministère nous a également informés qu'Ornge prévoyait développer une architecture de répartition qui est censée améliorer les communications entre les ambulances aériennes et terrestres. Cette architecture doit être mise en œuvre en 2009.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Services d'ambulances terrestres

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.02 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

En vertu de la *Loi sur les ambulances*, le ministre de la Santé et des Soins de longue durée doit assurer « l'existence dans tout l'Ontario d'un réseau équilibré et intégré de services d'ambulances et de services de communication utilisés pour l'expédition d'ambulances ». Le 1er janvier 2001, la province a transféré la responsabilité des services d'ambulances terrestres aux 40 municipalités de palier supérieur et à 10 agents de prestation désignés dans des régions éloignées (municipalités). La *Loi sur les ambulances* stipule que chaque municipalité doit « veiller à la fourniture satisfaisante des services d'ambulances terrestres dans la municipalité, conformément aux besoins des personnes qui s'y trouvent ». Le Ministère doit toutefois veiller au respect de normes minimales pour tous les aspects des services d'ambulances.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée finance 50 % des coûts admissibles approuvés des services municipaux d'ambulances terrestres, et 100 % des coûts approuvés des centres de répartition, des ambulances des Premières nations et des territoires non érigés en municipalités, et des services d'urgence connexes. En 2006-2007, le Ministère a dépensé quelque 424 millions de dollars (358 millions en 2004-2005) au titre des services d'ambulances terrestres, dont 308 millions (260 millions en 2004-2005) ont été transférés aux municipalités pour les services d'ambulances terrestres.

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous avions conclu que le Ministère devait prendre des mesures additionnelles pour relever bon nombre des défis signalés lors de notre vérification de l'an 2000 des Services de santé d'urgence et donner suite aux recommandations subséquentes du Comité permanent des comptes publics. En particulier, les deux tiers des exploitants de services d'ambulances terrestres ne respectaient pas les délais d'intervention prescrits dans la loi, alors que le coût total du programme avait augmenté de 94 % en quatre ans. En outre, le Ministère ne s'était pas assuré que les municipalités responsables offraient des services d'ambulances terrestres équilibrés et intégrés à l'échelle de la province. Nous avions notamment constaté ce qui suit :

- Les limites municipales pouvaient avoir un impact sur la prestation des services de santé. Par exemple, au moment de notre vérification, au moins deux municipalités ne participaient

pas à la Stratégie ontarienne de prévention des accidents vasculaires cérébraux et ne transféraient pas les patients au centre le plus proche parce que ce dernier était situé à l'extérieur de leurs limites.

- Le Ministère ne cherchait pas à déterminer si les transferts interinstitutionnels des patients étaient effectués de la manière la plus appropriée et la plus rentable possible, bien que les inefficiences puissent retarder le traitement et prolonger inutilement le séjour à l'hôpital.
- Les délais d'intervention des ambulances ont augmenté dans 44 % des municipalités entre 2000 et 2004, et ce, malgré les 30 millions de dollars additionnels fournis par le Ministère. En outre, 64 % des municipalités n'ont pas respecté les délais d'intervention prescrits dans la loi en 2004, alors que les exigences étaient basées sur les délais d'intervention réels de 1996. Qui plus est, 15 des 18 centres de répartition qui déclaraient des renseignements n'expédiaient pas les ambulances dans les délais prescrits par le Ministère. Malgré une recommandation antérieure du Comité permanent des comptes publics, les délais d'intervention n'étaient généralement pas rendus publics.
- Le total des coûts engagés par la province et les municipalités pour fournir les services d'ambulance avait augmenté de 94 % en quatre ans, passant de 352 millions de dollars en 1999-2000 à 683 millions en 2003-2004. En revanche, le nombre total de demandes d'ambulance pour le transport des patients était resté à peu près au même niveau.
- Au moment de notre vérification de 2005, la répartition des responsabilités et le financement des services d'ambulances terrestres, ainsi que les écarts importants dans les niveaux de financement octroyés aux municipalités (les fonds accordés à 12 municipalités variant entre 57 $ et 150 $ par ménage), pouvaient se traduire par des niveaux de services variables à l'échelle de la province pour les gens ayant des besoins semblables en services d'urgence et vivant dans des municipalités semblables.
- Dans environ 40 % des demandes prioritaires à l'échelle de la province, après l'arrivée de l'ambulance, il a fallu plus de 40 minutes à l'hôpital pour accepter le patient.
- Alors que le Ministère examinait généralement les services d'ambulance dans le délai prescrit de trois ans, les examens effectués entre 2002 et 2004 révélaient que plus de 40 % des exploitants ne répondaient pas aux normes d'agrément, et ce, même après avoir été avisés de l'examen à l'avance.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon les renseignements que nous avons reçus du ministère de la Santé et des Soins de longue durée à la fin du printemps et durant l'été 2007, le Ministère est en train d'examiner les recommandations de différents comités et groupes de travail sur la meilleure façon de donner suite à bon nombre des recommandations formulées et des points soulevés dans notre rapport. Il a pris des mesures précises en réponse à certaines de nos recommandations, mais il lui reste encore à choisir la meilleure approche à adopter et à finaliser les plans de mise en œuvre dans d'autres cas. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

RESPONSABILITÉ DES SERVICES D'AMBULANCES TERRESTRES

Réseau équilibré et intégré de services

Recommandation

Pour que le public reçoive les meilleurs soins possibles en cas d'urgence, le Ministère doit déterminer les mesures à prendre pour assurer la continuité, l'accessibilité et l'intégration des services d'ambulances terrestres, sans égard aux limites municipales.

État actuel

Le Ministère a indiqué que, pour aider à assurer la continuité, l'accessibilité et l'intégration des services d'ambulances terrestres, sans égard aux limites municipales, il avait établi un Comité des ambulances terrestres (le Comité), constitué de représentants des municipalités et des ministères, qui a entamé ses travaux à la fin de 2005. Au début de 2006, le Comité a dispensé des conseils au ministre sur divers sujets, dont les transferts interinstitutionnels des patients en phase critique, la facturation lorsque les ambulances franchissent les limites municipales, et la norme en matière de délais d'intervention des ambulances terrestres.

Le Ministère a souligné qu'il était en train d'examiner les conseils du Comité concernant les modifications à apporter à la norme en matière de délais d'intervention et qu'il avait demandé d'autres renseignements au Comité au sujet de la facturation lorsque les ambulances franchissent les limites municipales. Durant l'été 2007, le Cabinet du ministre a d'ailleurs demandé au Ministère de consulter les intervenants sur les modifications proposées aux règlements, dont ceux concernant les délais d'intervention et la facturation intermunicipale. Le Ministère prévoyait de prendre des décisions dans ces dossiers en 2008-2009.

Le Ministère a ajouté qu'un service de transfert interinstitutionnel était en voie de mise en œuvre pour les patients en phase critique et que ce service devrait aider à améliorer les soins prodigués à ces patients et entraîner des gains d'efficience pour les hôpitaux et les services d'ambulances terrestres. La mise en œuvre devrait se terminer au printemps 2008.

Transferts entre établissements de cas non urgents

Recommandation

Comme nous le recommandions dans notre vérification antérieure des Services de santé d'urgence, publiée dans notre Rapport spécial sur l'obligation de rendre compte et l'optimisation des ressources (2000), *le Ministère doit s'employer avec les municipalités et les hôpitaux à :*

- *élaborer et instaurer des normes pour les services de transport médical non ambulancier afin d'assurer la sécurité des passagers;*
- *prendre des mesures qui encourageront le recours aux ressources les plus économiques pour le transfert prévu des patients dont le cas n'est pas urgent.*

État actuel

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée (le Ministère) a indiqué que les services de transport médical non ambulancier relevaient du ministère des Transports. Il nous a dit qu'il avait eu vent de réunions entre le ministère des Transports et la Medical Transportation Association of Ontario (qui représente le secteur des services de transport médical non ambulancier), mais que lui-même n'assistait pas à ces réunions. Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il avait engagé un dialogue avec le ministère des Transports au sujet du cadre de réglementation applicable à ces services de transport médical, et qu'il prévoyait poursuivre ce dialogue avec le ministère des Transports et d'autres ministères concernés afin de réévaluer le cadre de réglementation et les normes en vigueur et de déterminer s'ils sont adéquats.

DÉLAIS D'INTERVENTION

Délais d'intervention des services d'ambulances

Recommandation

Pour faire en sorte que les délais d'intervention en cas d'urgence, y compris dans le cas des arrêts cardiaques, répondent aux besoins des patients dans l'ensemble de la province, le Ministère doit :

- *de concert avec les municipalités, examiner les exigences actuelles en matière de délais d'intervention du point de vue du caractère raisonnable et de l'uniformité, et apporter des ajustements, au besoin;*
- *travailler en étroite collaboration avec les municipalités pour les aider à répondre aux exigences en matière de délais d'intervention;*
- *évaluer les coûts et avantages d'un système d'intervention en cas d'urgence pleinement coordonné qui comprend des défibrillateurs externes automatiques d'accès public placés dans des lieux stratégiques.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait constitué un groupe de travail multilatéral sur les délais d'intervention par l'entremise du Comité des ambulances terrestres au début de 2006, pour que ce groupe examine les exigences actuelles en matière de délais d'intervention afin de déterminer si elles sont raisonnables et uniformes, de même que les enjeux connexes. Le Ministère a indiqué qu'il avait examiné la norme proposée par le groupe et qu'il s'attendait à pouvoir recommander une nouvelle méthodologie au gouvernement durant l'hiver 2008 pour la définition, la mesure et la déclaration du rendement en matière de délais d'intervention. Si cette méthodologie est approuvée, elle sera mise en œuvre sur une période de trois ans. Comme il est mentionné plus haut, le Ministère prévoyait consulter les intervenants au sujet des modifications proposées aux exigences à cet égard.

Le Ministère nous a informés qu'il avait demandé au Comité consultatif ontarien des technologies de la santé d'effectuer un examen afin de déterminer les lieux où il devrait y avoir des défibrillateurs externes automatiques et que le Comité avait présenté ses recommandations en décembre 2005. Le Comité n'a pas recommandé d'installer des défibrillateurs externes automatiques dans des immeubles publics (par exemple, les casinos et les arénas) parce qu'il y avait très peu de chances qu'une personne y subisse un arrêt cardiaque. Il s'est toutefois prononcé en faveur de la politique actuelle, qui consiste à mettre des défibrillateurs externes automatiques à la disposition des services de santé d'urgence, des policiers et des pompiers. Le Comité a également recommandé de placer des défibrillateurs à bord des aéronefs et dans les secteurs des hôpitaux difficiles d'accès aux équipes « code bleu ».

Délais d'expédition des ambulances

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous faisions remarquer que le Ministère avait lancé un projet visant à intégrer la technologie de localisation automatique des véhicules (LAV), qui fait appel à des satellites de positionnement mondial et à des transmetteurs terrestres pour repérer l'emplacement géographique des véhicules, aux systèmes d'expédition assistés par ordinateur. En cas d'urgence médicale, la technologie LAV peut aider les répartiteurs à localiser l'ambulance la plus proche du patient. Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que la technologie LAV avait été mise en œuvre dans 19 des 23 centres de répartition.

Recommandation

Pour s'assurer que les centres de répartition répondent aux exigences en matière de délais d'expédition des ambulances, le Ministère doit surveiller le rendement de tous les centres de la province et prendre des mesures correctives en temps opportun, au besoin.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a souligné qu'il assurait une surveillance mensuelle du rendement des centres de répartition dotés d'un système informatisé en ce qui concerne les délais de traitement des appels. Selon le Ministère, cette surveillance a commencé à titre expérimental à l'automne 2005, et le processus a été formalisé en 2006-2007. Lorsque les délais d'expédition tombent sous les normes établies, des mesures telles que des programmes de formation du personnel et des demandes de ressources additionnelles sont instituées afin d'améliorer le rendement. Le Ministère a ajouté que les trois centres de répartition non dotés d'un système informatisé étaient censés déclarer leurs délais d'expédition à compter d'octobre 2007.

Temps passé par les ambulances dans les hôpitaux

Recommandation

Pour promouvoir l'utilisation efficiente des services de santé d'urgence et améliorer les soins aux patients, le Ministère, de concert avec les municipalités et les hôpitaux, doit prendre des mesures appropriées pour réduire au minimum les longues périodes que les patients doivent passer dans l'ambulance avant d'être admis par l'hôpital.

État actuel

Le Ministère a annoncé les recommandations du Groupe de travail sur l'efficacité des services ambulanciers et des services des urgences des hôpitaux en janvier 2006. Le Groupe de travail recommandait notamment des moyens d'améliorer l'efficacité du transfert des patients entre le personnel ambulancier paramédical et les services des urgences des hôpitaux. En janvier 2006, pour faciliter la mise en œuvre de ces recommandations, le Ministère a mis sur pied l'Équipe d'assurance de la qualité des services des urgences et des services ambulanciers, ainsi que le Groupe de travail sur l'amélioration de l'accès aux services d'urgence. Il a indiqué au moment de notre suivi que l'Équipe et le Groupe de travail poursuivaient leurs travaux, et que le plan de mise en œuvre n'était pas encore finalisé. En août 2007, le Ministère a annoncé la création du Groupe d'experts sur les services des urgences dans le cadre de sa Stratégie de réduction des temps d'attente. Il s'attend à ce que ce groupe d'experts recommande des moyens d'améliorer le déplacement des patients des services d'urgence et d'accélérer ainsi leur transfert des ambulances aux services des urgences des hôpitaux. Toujours selon le Ministère, des services ambulanciers de Toronto ont commencé à amener certains patients à faible risque à deux centres de soins d'urgence plutôt qu'aux services des urgences des hôpitaux. Le Ministère prévoit qu'une fois pleinement mise en œuvre, cette initiative aidera à améliorer les délais d'intervention en accélérant l'admission des patients à l'hôpital et en réduisant ainsi les temps d'attente des ambulances et du personnel paramédical.

FINANCEMENT

Coûts financés par le Ministère

Recommandation

Le Ministère, de concert avec les municipalités, doit élaborer un processus pour mieux assurer l'existence partout en Ontario d'un réseau équilibré et intégré de services d'ambulances terrestres.

État actuel

En février 2006, le premier ministre de l'Ontario a annoncé que la province dépenserait environ 300 millions de dollars pour assumer la moitié des coûts des services municipaux d'ambulances terrestres d'ici 2008. Le Ministère prévoit que cette décision aidera à promouvoir l'existence d'un réseau équilibré et intégré de services d'ambulances terrestres.

Surveillance des coûts par le Ministère

Recommandation

Pour mieux rentabiliser le financement des services d'ambulances terrestres, le Ministère doit réévaluer sa position sur les fonds de réserve municipaux alloués et envisager d'obtenir une assurance de vérification interne ou de troisième niveau sur les coûts déclarés par les municipalités lorsque cela est justifié.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il avait examiné et évalué tous les fonds de réserve municipaux liés aux services d'ambulances terrestres pour 2004 et 2005, et conclu que tous ces fonds étaient valides. Un examen semblable est en cours pour 2006, et les résultats devraient être connus à la fin de l'automne 2007.

Facturation intermunicipale

Recommandation

Pour encourager les délais d'intervention les plus rapides sans égard aux limites municipales, le Ministère doit travailler de concert avec les municipalités pour faciliter la facturation intermunicipale, notamment :

- *en définissant clairement le montant facturable lorsqu'une ambulance franchit une limite municipale;*
- *en veillant à ce que les municipalités aient accès à des données exactes en temps opportun pour la facturation.*

État actuel

Selon le Ministère, le rapport qu'un groupe de travail du Comité des ambulances terrestres lui a présenté au printemps 2007 contenait des conseils touchant la facturation lorsque les ambulances franchissent les limites municipales. Au moment de notre suivi, le Ministère était en train d'examiner ces conseils. Il affirmait par ailleurs qu'il travaillait en permanence avec les municipalités pour que celles-ci aient accès à des données exactes en temps opportun pour la facturation.

ACTIVITÉS DE RÉPARTITION

Priorités d'expédition

Recommandation

Pour aider les centres de répartition à mieux répondre aux besoins de chaque patient, le Ministère doit s'empresser de choisir un protocole d'expédition.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'un examen médical du protocole d'expédition, en vigueur dans la plupart des centres de répartition, a été effectué en 2006, qu'une mise à jour du protocole avait été préparée et que celle-ci devait être évaluée en 2007. Selon le Ministère, la date de pleine mise en œuvre n'avait pas encore été fixée parce qu'il faut d'abord développer et tester le logiciel. Le Ministère a ajouté qu'il poursuivait son évaluation d'un protocole d'expédition utilisé à l'interne dans le cadre du projet pilote de répartition des ambulances dans la région du Niagara, examiné ci-après.

Responsabilité de l'expédition

Recommandation

Pour assurer une prestation intégrée, équilibrée et efficiente des services d'ambulances, le Ministère doit s'efforcer de conclure son évaluation du projet pilote, particulièrement en ce qui concerne la question de la gestion municipale par rapport à la centralisation des services d'expédition, et tenir compte des pratiques exemplaires et des études réalisées par d'autres administrations dans la détermination du nombre, de l'emplacement et du mode de gestion appropriés des centres de répartition.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il s'était entendu avec la région du Niagara sur la méthodologie d'évaluation du projet pilote. Il nous a dit qu'il prévoyait demander à des consultants d'élaborer le plan et les critères d'évaluation, puis

de mener une évaluation approfondie du projet en se fondant sur ce plan et ces critères. L'évaluation du projet pilote devrait être terminée d'ici 2010. Cependant, nous n'avons vu aucune preuve de l'intention du Ministère de tenir compte des pratiques exemplaires et des études réalisées par d'autres administrations dans la détermination du nombre, de l'emplacement et du mode de gestion appropriés des centres de répartition.

Dotation des centres de répartition

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous faisions observer qu'il restait difficile pour les centres de répartition de recruter et de retenir leur personnel et que nous continuerions de surveiller les taux de roulement des répartiteurs. Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il n'y avait pas de données disponibles à l'heure actuelle, mais qu'il s'attendait à effectuer une analyse des taux de roulement pour l'exercice 2006-2007 d'ici l'automne 2007.

EXAMENS

Examens des exploitants de services d'ambulances terrestres

Recommandation

Pour mieux s'assurer que les exploitants de services d'ambulances terrestres satisfont aux normes d'agrément, le Ministère doit :

- *mener, en se basant sur le risque, un nombre raisonnable d'examens des services sans avis préalable afin de renforcer l'assurance d'une pratique de qualité constante par les exploitants;*
- *dans les cas où les exploitants ne satisfont pas aux normes d'agrément, conduire les examens et inspections de suivi nécessaires en temps plus opportun;*
- *préciser quand il faudrait émettre des ordres du directeur et dans quelles circonstances il faudrait envisager de révoquer le permis d'un exploitant.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il était peu pratique à son avis de mener des examens des services sans avis préalable. Il a fait remarquer que les équipes d'examen pouvaient compter de nombreux membres et qu'il fallait coordonner les examens avec soin pour éviter de perturber les services d'urgence. Le Ministère a ajouté qu'au moment de notre suivi, il donnait encore un préavis de 90 jours aux exploitants des services d'ambulances terrestres, conformément à ses normes d'agrément. Il a toutefois admis qu'en 2006, il avait effectué des inspections surprises chez 13 exploitants afin de vérifier leur conformité à certains aspects de la *Loi sur les ambulances*.

En ce qui concerne les examens de suivi, le Ministère a déclaré qu'il avait engagé des discussions sur la norme d'examen des services avec les représentants des municipalités, afin de déterminer s'il était raisonnable de mener ces examens en temps plus opportun. Les consultations avec les représentants des municipalités se poursuivaient au moment de notre suivi.

Le Ministère a indiqué au moment de notre suivi que chaque situation était unique et que ses cadres supérieurs évaluaient les examens des services au cas par cas afin de déterminer s'il y avait lieu d'émettre un ordre du directeur ou de révoquer le permis d'un exploitant. Il juge donc inutile de préciser les circonstances dans lesquelles il faudrait émettre un ordre du directeur ou révoquer un permis.

Examens des centres de répartition

Recommandation

Pour s'assurer que les centres de répartition des ambulances terrestres sont efficaces et respectent les normes du Ministère, le Ministère doit :

- *effectuer des examens périodiques du fonctionnement des centres de répartition, notamment en passant en revue un échantillon d'appels afin de*

déterminer s'ils sont traités et priorisés de façon appropriée;

- *mettre en œuvre un processus normalisé d'assurance de la qualité afin de surveiller et d'évaluer le rendement opérationnel global des centres de répartition ainsi que le rendement de chaque répartiteur.*

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il effectuait des examens périodiques des centres de répartition, et qu'il examinait notamment la priorité et la gestion des appels, depuis l'été 2006. Au moment de notre suivi, cinq centres de répartition avaient été examinés et six autres devaient l'être en 2007-2008.

Le Ministère a ajouté qu'un processus normalisé d'assurance de la qualité visant à surveiller le rendement opérationnel global des centres de répartition ainsi que le rendement de chaque répartiteur avait été mis en œuvre en 2006-2007. Ce processus incluait la formation des examinateurs. Toujours selon le Ministère, en avril 2007, la plupart des centres de répartition ont commencé à assurer un suivi routinier des principaux indicateurs de rendement.

BASES HOSPITALIÈRES

Recommandation

Pour mieux s'assurer que les ambulanciers paramédicaux fournissent des soins de qualité aux patients, le Ministère doit déterminer le nombre et la distribution optimale des bases hospitalières (étant donné que ces bases assurent la formation, l'agrément et la supervision médicale du personnel paramédical) et veiller à ce que celles-ci se conforment à des normes uniformes dans des domaines tels que l'assurance de la qualité et la formation médicale permanente des ambulanciers paramédicaux.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a déclaré qu'il prévoyait regrouper les 21 bases hospitalières de manière à constituer 6 bases hospitalières régionales en 2007. La base hospitalière régionale de Toronto et Peel devait être la première des six. Le Ministère s'attendait à émettre une demande d'expression d'intérêt à la fin de l'été 2007 afin de choisir les cinq autres programmes régionaux. Il nous a également informés qu'il avait consulté les bases hospitalières actuelles et les municipalités au sujet des points à inclure dans l'entente de rendement entre le Ministère et les bases hospitalières régionales. Selon le Ministère, cette entente de rendement devrait l'aider à s'assurer que les bases hospitalières se conforment à des normes uniformes dans des domaines tels que l'assurance de la qualité et la formation médicale permanente des ambulanciers paramédicaux

PLAINTES ET INCIDENTS

Recommandation

Pour aider à cerner les éventuels problèmes récurrents dans les meilleurs délais, le Ministère doit, de concert avec les municipalités, élaborer et mettre en œuvre un processus qui lui permettra de recevoir des renseignements adéquats sur la nature et le règlement des plaintes plus graves concernant les services d'ambulances terrestres.

État actuel

Le Ministère nous a dit qu'il avait rencontré les représentants des municipalités afin de discuter de cette recommandation et de la formation du personnel municipal, et que cette réunion avait aidé les municipalités à améliorer leurs rapports et à fournir des renseignements plus détaillés sur les plaintes. Il a ajouté au moment de notre suivi qu'il envisageait de modifier les normes de documentation applicables aux services d'ambulances afin de définir plus clairement les plaintes à lui transmettre. Le Ministère nous a également dit qu'il faisait une évaluation continue de la conformité des municipalités à son protocole d'enquête sur les plaintes.

MESURE DU RENDEMENT ET RAPPORTS

Recommandation

Pour responsabiliser les services d'ambulances et appuyer l'amélioration continue des services, le Ministère doit, de concert avec les municipalités, établir des mesures de rendement pertinentes telles que les délais d'intervention et présenter régulièrement des rapports publics sur ces mesures de rendement des services d'ambulances terrestres.

État actuel

Au moment de notre suivi, les mesures de rendement n'étaient pas rendues publiques. En ce qui concerne les délais d'intervention, comme il est mentionné plus haut, le Ministère s'attend à présenter des recommandations durant l'hiver 2008 sur une nouvelle méthodologie de définition, de mesure et de déclaration des délais d'intervention. Si elle est approuvée, cette méthodologie sera mise en œuvre sur une période de trois ans. Le Ministère était également en train d'examiner d'autres mesures de rendement proposées par le Comité des ambulances terrestres, mentionné plus haut. Il a ajouté que la diffusion publique des mesures de rendement nécessiterait l'approbation du gouvernement ainsi que des modifications législatives.

Ministère des Services gouvernementaux

Jeux de bienfaisance

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.03 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

La Commission des alcools et des jeux de l'Ontario (la Commission), qui réglemente les jeux de bienfaisance en Ontario, a pour mandat de veiller à ce que ces jeux soient mis sur pied dans l'intérêt public par des gens intègres, d'une manière responsable sur le plan social et financier.

La Commission estime que le public aurait parié pour quelque 1,4 milliard de dollars dans les jeux de bienfaisance à l'échelle de la province en 2006-2007 (1,6 milliard en 2003), que les prix payés représentent environ 70 % du total parié et qu'il resterait, après paiement des prix et des autres dépenses, des revenus nets d'environ 213 millions de dollars (246 millions en 2003) pour des milliers d'organismes de bienfaisance communautaires.

La Commission réglemente les jeux de bienfaisance en appliquant les lois et les politiques pertinentes, en inscrivant les fournisseurs et leurs employés, en délivrant des licences pour les activités de loterie et en effectuant des inspections. Chaque année, la Commission inscrit quelque 8 000 entreprises et particuliers et délivre environ 2 300 licences de loterie, principalement pour des activités menées à l'échelle de la province ou mettant en jeu de fortes sommes.

Les frais provenant de sources de jeux de bienfaisance s'élevaient à environ 26 millions de dollars en 2006-2007 (30 millions en 2004-2005). La Commission nous a informés qu'en 2006-2007, elle avait dépensé environ 6 millions de dollars pour ses activités de réglementation liées aux jeux de bienfaisance.

La province ayant autorisé les municipalités à délivrer des licences, celles-ci accordent chaque année quelque 56 000 licences pour de petites activités de loterie locales, ce qui représente près de 95 % des licences pour jeux de bienfaisance en Ontario. Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous faisions remarquer que la Commission ne se croyait pas autorisée par la loi à superviser la délivrance des licences par les municipalités et qu'elle n'avait pas prévu de procédures à cette fin. Cette interprétation de ses pouvoirs législatifs nous semblait trop étroite. En l'absence de surveillance appropriée et de coordination avec les activités municipales de délivrance des licences, la Commission ne peut pas s'assurer que, par exemple, les organismes de bienfaisance reçoivent les sommes auxquelles ils ont droit.

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous notions également plusieurs lacunes au niveau des activités de réglementation de la Commission :

- La Commission avait généralement établi de bonnes exigences réglementaires pour évaluer

le caractère, les antécédents financiers et la compétence des grands acteurs de l'industrie des jeux de bienfaisance, mais elle ne s'était pas assurée de manière constante que ces exigences étaient respectées ou que les personnes inscrites se conformaient aux modalités d'inscription.

- Il arrivait souvent à la Commission de ne pas suivre les procédures prescrites pour évaluer l'admissibilité d'un organisme à une licence et s'assurer que le produit net des loteries était utilisé aux fins de bienfaisance approuvées.
- La Commission n'avait pas établi de politique officielle, ni d'approche axée sur les risques, pour la conduite des inspections et l'application des lois et règlements régissant les jeux de bienfaisance. Elle n'avait pas non plus informé les municipalités des résultats des inspections et des enquêtes menées sur leur territoire.
- En 1997, le Conseil de gestion du gouvernement a fourni des fonds pour renforcer les contrôles sur la production et la distribution des billets à fenêtres. Cependant, bon nombre des contrôles clés n'ont jamais été mis en place.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations et, sauf en ce qui concerne la nécessité de surveiller la délivrance des licences par les municipalités, la Commission s'était engagée à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Les renseignements obtenus auprès de la Commission indiquaient que des progrès avaient été réalisés dans la mise en œuvre de la plupart de nos recommandations. Il reste toutefois du chemin à faire en ce qui concerne la nécessité de surveiller de plus près la délivrance des licences par les municipalités. Notre Bureau de même que le Comité permanent des comptes publics ont souligné qu'il incombait au ministère des Services gouvernementaux et à la Commission d'assurer une telle surveillance, que des mesures avaient été prises en ce sens, mais qu'il fallait accélérer les progrès réalisés dans ce dossier. Quant à nos recommandations concernant la nécessité de renforcer la surveillance des ventes de billets à fenêtres, elles n'ont été appliquées qu'en partie. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

SURVEILLANCE DES JEUX DE HASARD MUNICIPAUX

Recommandation

Pour s'acquitter de ses responsabilités prescrites par la loi et assurer la réglementation efficace des jeux de bienfaisance en Ontario, la Commission doit s'employer avec les municipalités à établir une surveillance et un soutien appropriés pour les activités municipales de délivrance des licences, notamment :

- *en s'assurant que les rôles respectifs des conseils municipaux et de la Commission sont clairement définis et acceptés afin d'éliminer les lacunes et les doubles emplois dans la réglementation des jeux de bienfaisance en Ontario;*
- *en obtenant des renseignements pertinents et suffisants auprès des municipalités afin de permettre une évaluation utile de l'efficacité des activités de délivrance des licences à l'échelle de la province;*
- *en mettant en œuvre des procédures pour partager l'information et promouvoir les pratiques exemplaires;*
- *en évaluant constamment la formation et les politiques qu'elle fournit aux municipalités et en répondant aux besoins cernés.*

État actuel

Le cadre de délivrance des licences et les limites associées aux licences provinciales et municipales sont prescrits par décret. Au moment de notre suivi, nous avons appris que le ministère des Services gouvernementaux (le Ministère) avait fait un examen préliminaire du décret afin de déterminer les rôles respectifs de la Commission et des municipalités dans la délivrance des licences de loterie, qu'il avait organisé une série initiale de consultations avec les intervenants, et qu'il avait sollicité des avis auprès du ministère des Affaires municipales et du Logement, du ministère du Procureur général et de ses propres vérificateurs internes sur les pouvoirs et les rôles de la Commission dans l'élaboration d'un modèle de surveillance approprié. Le Ministère s'attendait à terminer l'examen et à présenter des recommandations au ministre des Services gouvernementaux d'ici l'hiver 2007.

Durant l'été 2007, la Commission, en collaboration avec l'Association des directeurs généraux, secrétaires et trésoriers municipaux de l'Ontario (l'Association), a réalisé un sondage axé sur les structures de gouvernance et de responsabilisation des municipalités dans la délivrance des licences de loterie. Les questions portaient notamment sur le traitement des licences de loterie municipales, la surveillance et les contrôles généraux, le niveau de satisfaction des municipalités face au soutien fourni par la Commission, les types de problèmes existants et les lacunes potentielles en matière de responsabilisation ou de gouvernance qui pourraient compromettre l'intégrité du système. La Commission nous a informés qu'une entreprise tierce indépendante était en train d'examiner les résultats du sondage et qu'un rapport final était prévu pour octobre 2007.

La Commission était censée se pencher sur les résultats du sondage et les conclusions du rapport final et envisager les modifications appropriées au décret sur les jeux de bienfaisance, conjointement avec d'autres changements et mises à jour prévus dans le cadre de son initiative de modernisation des jeux de bienfaisance, lancée en décembre 2005.

Au moment de notre suivi, la Commission examinait également le type de renseignements qu'elle peut et qu'elle devrait obtenir auprès des municipalités, ainsi que le moyen le plus efficace de recueillir cette information sans placer un fardeau indu sur les municipalités. Elle a lancé plusieurs initiatives afin de disposer de renseignements additionnels sur les activités associées aux jeux de bienfaisance dans toute la province. La Commission a notamment travaillé avec l'Association à l'élaboration d'un protocole régissant ses relations avec les municipalités. Nous avons appris au moment de notre suivi que les deux organismes de réglementation comptaient se réunir en juillet 2007 pour :

- préciser leurs rôles et responsabilités respectives;
- établir des communications bilatérales ouvertes, prévoir la déclaration réciproque des activités de délivrance des licences et coordonner les activités d'enquête et d'application des lois;
- explorer les solutions de TI susceptibles de faciliter la délivrance des licences de loterie;
- concevoir des outils afin d'uniformiser la communication et la mise en commun des données.

La Commission prévoyait que le protocole en cours d'élaboration avec les municipalités mettrait également en place un cadre de promotion et de mise en commun des meilleures pratiques.

La Commission prévoyait également introduire un nouveau modèle de revenus de bingo, qui entrerait en vigueur le 1er mai 2007, afin de régir les activités tenues dans des salles de bingo commerciales. Le nouveau modèle ferait de la délivrance des licences et de l'administration des bingos un effort conjoint des municipalités et de la province. La Commission doit donc avoir un accès direct aux renseignements sur les licences et les finances de tous les jeux exploités sous licence dans des salles

de bingo de l'Ontario qui mettent en commun leurs revenus, ce qui représente environ 95 % de l'industrie du bingo dans la province et 50 % des ventes de billets à fenêtres. Nous avons été informés que la Commission avait organisé six séances d'information et de formation sur le nouveau modèle de revenus de bingo à l'intention des municipalités, des propriétaires de salles de bingo, des exploitants et des organismes de bienfaisance de toute la province.

La Commission a également examiné une solution de TI pouvant faciliter la mise en commun des renseignements. Elle a demandé au Conseil du Trésor de financer le développement d'un système centralisé de suivi des billets à fenêtres sur lequel reposerait une stratégie de TI à l'échelle de l'entreprise. Cette stratégie aurait inclus un volet permettant le transfert électronique des données entre la Commission et les municipalités afin de faciliter la mise en commun des renseignements. Le 27 mars 2007, la Commission a appris que sa demande de financement avait été rejetée et elle a déterminé que cette option n'était plus viable.

La Commission nous a informés qu'elle avait mis en œuvre un programme de formation plus structuré pour aider les municipalités à s'acquitter de leurs responsabilités liées à la délivrance des licences de loterie. Elle a uniformisé la formation à l'échelle de la province et produit un CD accompagné de modèles de formulaire. Elle prévoyait contacter chaque municipalité une fois l'an pour lui offrir une formation sur la délivrance des licences de loterie. Entre 2005 et le moment de notre suivi, la Commission a offert plus de 40 séances de formation à plus de 500 représentants des municipalités. Elle a également préparé une ébauche de sondage sur la satisfaction des participants afin d'aider à évaluer l'efficacité du programme de formation et de cerner les lacunes dans le soutien offert.

ACTIVITÉS DE RÉGLEMENTATION EXERCÉES PAR LA COMMISSION

Inscriptions

Contrôles visant le processus d'inscription

Recommandation

Pour s'assurer que seuls les fournisseurs de biens et de services pour jeux de bienfaisance et les préposés au jeu qui satisfont à des normes élevées d'honnêteté et d'intégrité sont inscrits, la Commission doit :

- *appliquer l'exigence faite aux personnes inscrites de soumettre des états financiers annuels examinés par un expert-comptable autorisé;*
- *mettre en œuvre les procédures établies pour vérifier périodiquement que les personnes inscrites se sont conformées aux modalités de l'inscription;*
- *vérifier que l'information fournie par les auteurs des demandes d'inscription est légitime et exacte.*

La Commission doit établir des politiques et procédures pour s'assurer que les situations de conflit d'intérêts sont réglées de façon satisfaisante. Elle doit également examiner les avantages de vérifier, s'il y a lieu, que la situation fiscale provinciale des auteurs des demandes d'inscription est en règle.

État actuel

La Commission nous a informés au moment de notre suivi qu'elle était en train d'examiner le cadre de réglementation global pour les jeux de bienfaisance, y compris les modalités d'inscription des fournisseurs et des préposés au jeu, les normes applicables aux fournisseurs et les modalités des licences. La Commission situait cet examen dans le contexte d'un environnement fiscal où les jeux de bienfaisance connaissent une baisse de popularité. En septembre 2006, la Commission a instauré un examen interne élargi de ses processus et procédures de contrôle préalable du triple point de vue de l'efficience, de l'efficacité et de la gestion du risque.

La Commission nous a dit qu'elle avait examiné les exigences relatives à la communication de

l'information financière et aux types de rapports financiers que les personnes inscrites doivent soumettre. Elle a déterminé les plus grands risques pour l'intégrité, l'honnêteté et l'intérêt public, ainsi que les modifications à apporter aux modalités d'inscription pour atténuer ces risques. Elle a élaboré un plan de mise en œuvre et prévoyait apporter toutes les modifications requises avant le 1er mai 2007. Avril 2007 a vu la mise en place d'une nouvelle politique interne concernant les examens bisannuels de la responsabilité financière des personnes inscrites. La nouvelle politique exige des entreprises dont les ventes annuelles brutes dépassent 500 000 $ qu'elles fournissent des états financiers vérifiés. La Commission peut aussi demander à des entreprises dont le chiffre de ventes est moins élevé de produire des états financiers vérifiés lorsque des préoccupations sont soulevées au sujet de leurs finances.

En ce qui concerne notre recommandation selon laquelle la Commission doit vérifier périodiquement si les personnes inscrites aux fins des jeux de bienfaisance respectent les modalités d'inscription, la Commission nous a informés qu'elle examinait ses procédures et politiques de vérification de la conformité aux modalités d'inscription dans un contexte élargi. Son examen interne des procédures de contrôle préalable applicables à chacun des secteurs qu'elle réglemente devrait documenter toutes les mesures de vérification de la conformité déjà en place. Ce processus d'examen servira à déterminer les mesures qui n'imposent pas un fardeau indu aux personnes inscrites. La mise à jour des procédures était censée prendre fin en décembre 2007.

La Commission nous a informés qu'elle reconnaissait l'importance de bien vérifier la légitimité et l'exactitude des renseignements fournis par les candidats à l'inscription comme préposés au jeu, dont les gestionnaires des salles de bingo et les crieurs de numéros de bingo, qu'elle avait déterminé que le risque était minime, et qu'elle n'avait pas donné suite à notre recommandation de vérifier les photos et les références dans le cadre du processus d'inscription, sauf dans le cas des demandes problématiques.

Le manuel des politiques et procédures en matière d'inscription et de délivrance des licences de la Commission contient des procédures, datées de décembre 2006, qui expliquent au personnel comment repérer et évaluer les conflits d'intérêts possibles entre les fournisseurs de jeux et les titulaires de licences.

Nous avons constaté qu'il arrivait souvent aux ministères provinciaux de vérifier la situation fiscale de leurs principaux fournisseurs avant d'effectuer des paiements, mais la Commission était d'avis que la *Loi sur la réglementation des jeux* ne lui conférait pas les pouvoirs nécessaires pour vérifier la situation fiscale provinciale des fournisseurs de jeux dans le cadre du processus d'inscription.

Vérification de l'inscription

Recommandation

La Commission doit clairement indiquer aux municipalités qu'elles sont tenues de vérifier si les organismes de bienfaisance demandant une licence font appel à des fournisseurs dûment inscrits. Elle doit également fournir aux municipalités des renseignements à jour – peut-être en leur donnant accès à sa base de données d'inscription – pour que celles-ci puissent vérifier l'inscription des fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu.

État actuel

La Commission a indiqué qu'elle profitait des séances de formation à l'intention des municipalités pour rappeler à ces dernières qu'elles doivent vérifier si les organismes de bienfaisance font appel à des fournisseurs dûment inscrits. Elle a ajouté que les municipalités ne pouvaient pas accéder à sa base de données d'inscription, ce qui leur permettrait de savoir instantanément si un fournisseur est inscrit, parce que le financement de sa stratégie proposée de TI à l'échelle de l'entreprise n'avait pas été

approuvé. Pour le moment, la Commission continue de répondre aux demandes de renseignements des municipalités, dont celles concernant les inscriptions, par téléphone ou par courriel.

Activités de délivrance des licences

Pratiques de délivrance des licences

Recommandation

Pour s'assurer que seuls les organismes de bienfaisance légitimes reçoivent des licences, la Commission doit évaluer leur admissibilité de façon plus critique. Pour s'assurer que le produit des activités de loterie est utilisé à des fins de bienfaisance approuvées, elle doit :

- *obtenir et évaluer de façon appropriée les rapports requis sur les activités de loterie;*
- *renouveler la licence seulement si l'organisme a satisfait aux exigences en matière de rapports pour toutes les activités de loterie antérieures.*

État actuel

La Commission nous a informés qu'elle avait actualisé ses politiques et procédures internes afin d'exiger du personnel de délivrance des licences qu'il obtienne les documents de base avant de procéder à l'examen de l'admissibilité. Elle a également documenté ses procédures pour s'assurer que les rapports requis sont reçus et évalués de façon appropriée. Lorsque des éclaircissements sont requis, un signal d'alarme est généré dans le système et une lettre est envoyée au titulaire de la licence. La Commission a précisé qu'elle avait organisé des séances de formation à l'intention du personnel afin de renforcer les politiques et procédures récemment documentées et d'uniformiser la prise des décisions. Elle a ajouté que son nouveau système de délivrance des licences de loterie, dont la mise en œuvre est prévue pour janvier 2008, renforcerait les contrôles.

Associations de commanditaires de bingo

Recommandation

Pour s'assurer que le produit des activités de bingo sous licence provinciale est utilisé aux fins de bienfaisance approuvées, la Commission doit s'employer avec les municipalités à établir des procédures pour vérifier l'utilisation, par les organismes de bienfaisance, du produit distribué par les associations de commanditaires de bingo.

État actuel

La Commission a indiqué qu'elle avait offert des séances de formation aux municipalités durant l'automne 2005 afin de leur rappeler leur responsabilité de vérifier l'utilisation du produit distribué par les associations de commanditaires de bingo et qu'elle continuait de souligner cette responsabilité dans le cadre de la nouvelle formation normalisée. Elle prévoit également préciser les responsabilités des municipalités à cet égard lors de la révision, prévue pour l'automne 2007, du manuel des politiques relatives aux licences de loterie.

Selon le nouveau modèle de revenus de bingo introduit en mai 2007, tous les jeux seront couverts par la même licence et l'on ne fera plus de distinction entre les jeux municipaux et les jeux provinciaux aux fins de la déclaration et de la vérification des revenus. Dans le cadre de leurs responsabilités liées à l'administration du nouveau modèle de revenus de bingo, les municipalités doivent examiner l'utilisation de toutes les recettes. Toutes les associations d'organismes de bienfaisance en salle (anciennement appelées associations de commanditaires de bingo) doivent présenter à la municipalité et à la Commission un rapport mensuel sur les revenus générés et leur répartition entre les organismes de bienfaisance membres. Chacun des organismes membres doit aussi présenter à la municipalité un rapport mensuel indiquant le montant des fonds reçus de l'association, les dépenses payées, l'utilisation du produit net et les fonds qui restent dans le compte de fiducie de l'organisme de bienfaisance, s'il y a

lieu. Cela permet à la municipalité d'assurer une surveillance continue de l'utilisation des recettes. Chaque organisme de bienfaisance devra également présenter un rapport annuel démontrant sa conformité aux modalités de la licence ainsi qu'un rapport financier résumant les revenus de loterie reçus et l'utilisation qui en a été faite.

Contrôles visant les billets à fenêtres

Recommandation

Pour garantir la mise en place de contrôles adéquats sur la production, la distribution et la vente des billets à fenêtres, la Commission doit :

- *déterminer et mettre en œuvre les contrôles clés autorisés par le Conseil de gestion du gouvernement qui fourniraient des assurances adéquates que les fabricants et les agents de billets se conforment aux exigences législatives et aux modalités d'inscription de la Commission;*
- *réexaminer la nécessité d'un fournisseur indépendant pour la distribution et l'entreposage central des billets à fenêtres;*
- *établir des procédures pour vérifier périodiquement l'exactitude des rapports de ventes de billets à fenêtres.*

État actuel

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous avions noté que la Commission avait omis de mettre en œuvre plusieurs contrôles clés visant les billets à fenêtres que le Conseil de gestion du gouvernement avait autorisés en 1997 :

- Aucun système central de passation de commandes, d'entreposage et de distribution n'avait été établi. Les agents et certains organismes de bienfaisance achetaient les billets directement aux fabricants.
- Aucune équipe d'employés permanents n'avait été établie pour négocier et gérer les contrats passés avec les fournisseurs du secteur privé, surveiller leur rendement et vérifier les fonctions prises en charge.
- La Commission n'avait ni établi des procédures pour surveiller la production et la vente des billets à fenêtres, ni obtenu des rapports de conformité, ni inspecté régulièrement les procédures de contrôle interne chez les deux fabricants d'imprimés de l'époque et la cinquantaine d'agents qui revendaient alors des billets aux vendeurs locaux au nom des organismes de bienfaisance autorisés.

La Commission nous a dit au moment de notre suivi qu'un système central de surveillance des ventes de billets à fenêtres, qui représentent près de 300 millions de dollars, ne se justifiait que dans le cadre d'un système de gestion de l'information intégré à l'échelle de l'entreprise. Comme il est mentionné plus haut, les fonds supplémentaires que la Commission a demandés afin de pouvoir mettre en œuvre un nouveau système n'ont pas été approuvés.

Au moment de notre suivi, la Commission n'avait pas encore commencé à inspecter ou à vérifier les fabricants de billets à fenêtres et les agents de billets, sauf si une inspection s'avérait nécessaire par suite d'une plainte ou d'un incident ou pour un autre motif. En 2007, pour que leur inscription reste valable, les trois fabricants de billets à fenêtres ont présenté des rapports de conformité préparés par des vérificateurs indépendants montrant qu'ils avaient atteint les objectifs fixés par la Commission en mettant en œuvre des contrôles internes. Cependant, la Commission n'avait pas encore de garantie indépendante des ventes déclarées par les fabricants. Nous croyons encore qu'une solution économique consisterait à demander aux vérificateurs des fabricants de confirmer l'exactitude des ventes de billets à fenêtres déclarées.

Par ailleurs, le risque que les vendeurs de billets à fenêtres et les agents ne déclarent pas tous les billets vendus et conservent le produit total des ventes au lieu d'en remettre une partie à l'organisme de bienfaisance qui détient la licence de loterie n'a pas encore été géré de façon adéquate.

Nous avons été informés que la Commission envisagerait des mesures additionnelles afin de mieux contrôler les ventes de billets à fenêtres dans le cadre de son nouveau mandat de réglementation des détaillants qui vendent des produits de loterie de la Société des loteries et des jeux de l'Ontario. La Commission et le Ministère nous ont également avisés que les modalités de réglementation de l'industrie des billets à fenêtres visaient à atténuer les risques pour l'intégrité des ventes de billets à fenêtres, et la Commission était d'avis qu'il n'y avait aucune preuve de fraude généralisée dans ce secteur.

Frais d'administration provinciaux

Recommandation

Pour obtenir une assurance adéquate que les fabricants de billets à fenêtres remettent le montant exact des frais d'administration provinciaux, la Commission doit leur demander de fournir une assurance de vérification indépendante sur les ventes déclarées et les frais à payer. Si cette option plus économique n'est pas jugée possible, le personnel de la Commission devrait effectuer des vérifications indépendantes à intervalles périodiques.

État actuel

La Commission nous a informés qu'elle exigeait désormais des trois fabricants de billets à fenêtres qu'ils mettent en œuvre des contrôles internes indépendamment vérifiés et approuvés par la Commission. Elle exige également des fabricants de billets à fenêtres inscrits qu'ils présentent des rapports de vérification financière. Le fait de demander aux fabricants de faire certifier leurs contrôles internes est une initiative valable. Cependant, pour s'assurer qu'elle reçoit tous les frais auxquels elle a droit, la Commission doit encore obtenir une assurance que les ventes déclarées par chaque fabricant sont exactes, par exemple en comparant ces montants aux états financiers vérifiés du fabricant.

Inspection des jeux de bienfaisance et application des lois connexes

Recommandation

Pour mieux assurer l'intégrité des jeux de bienfaisance, la Commission doit élaborer et mettre en œuvre une stratégie et des politiques d'inspection formelles axées sur les risques en vue de cibler les fournisseurs de biens ou de services relatifs au jeu présentant un risque élevé.

La Commission doit également déterminer dans quelle mesure une plus grande sensibilisation et des mesures additionnelles d'application des lois sont requises pour atteindre un niveau élevé de conformité volontaire aux exigences législatives et aux modalités d'inscription.

En outre, pour améliorer les activités d'inspection et d'application des lois aux niveaux provincial et municipal, la Commission doit travailler de concert avec les municipalités pour partager l'information sur les résultats des inspections et des enquêtes.

État actuel

La Commission nous a informés au moment de notre suivi qu'elle avait posé les bases d'une stratégie d'application axée sur les risques à l'échelle de l'entreprise dans le cadre d'une stratégie élargie de conformité qui englobe les activités de prévention, de communication, de collaboration, d'application de la loi, de développement technologique et de consultation. Selon la Commission, la stratégie met l'accent sur les règlements qui s'appliquent aux organismes de bienfaisance titulaires d'une licence et aux fournisseurs de jeux inscrits, et elle vise à aider les municipalités à régler les problèmes de conformité liés aux licences délivrées pour jeux de bienfaisance.

La première phase de la stratégie, qui établit un profil de risque pour les personnes inscrites en soumettant celles-ci à des inspections, a commencé en avril 2006, mais la Commission prévoyait qu'il faudrait deux ans d'inspections pour recueillir les données de référence. Les nouvelles politiques

et procédures d'inspection applicables aux salles de bingo et aux vendeurs de billets à fenêtres ont été établies en mai 2007, et il y a eu environ 950 inspections de vendeurs de billets à fenêtres et 94 inspections de salles de bingo en 2006-2007 – soit substantiellement plus que lors de notre dernière vérification.

Au moment de notre suivi, la Commission était en train de créer une fonction Affaires publiques, qui aurait pour mandat d'améliorer les communications avec les titulaires de licences et les personnes inscrites ainsi que les séances de formation à leur intention, afin de promouvoir la conformité volontaire.

Nous avons également appris que la Commission songeait à améliorer la stratégie d'application en imposant des amendes en cas d'infraction mineure. À cet égard, en juin 2007, la Commission s'est vue conférer le pouvoir d'imposer des sanctions, sous réserve de l'approbation du ministre des Services gouvernementaux, en cas d'infraction aux lois administrées par la Commission.

La Commission nous a dit que, conformément aux nouvelles politiques, les bureaux municipaux de délivrance des permis doivent être informés des résultats des inspections qui révèlent des problèmes et des enquêtes faisant suite à des plaintes de la municipalité. Elle s'attendait à ce qu'une fois approuvé, son protocole proposé sur les rôles et responsabilités respectifs de la Commission et des municipalités aide à établir des communications bilatérales ouvertes, à promouvoir la déclaration réciproque des activités d'enquête et d'application des lois et à coordonner celles-ci.

Projet en technologie de l'information

Recommandation

Pour assurer l'optimisation des ressources et se conformer aux directives du Conseil de gestion du gouvernement régissant les projets en technologie de l'information et le recours à des experts-conseils, la Commission doit :

- *présenter une analyse de rentabilisation détaillée aux décideurs avant de procéder à l'élaboration des projets en technologie de l'information;*
- *engager les vérificateurs internes du Ministère dans la surveillance des projets pour assurer l'établissement et le respect de contrôles clés sur la gestion du projet, la conception du système et le recours à des experts-conseils;*
- *exiger que la documentation sur le projet soit à jour et que les rapports à la haute direction de la Commission contiennent des renseignements pertinents et exacts sur l'état d'avancement du projet;*
- *s'assurer qu'un contrat écrit valide avec les experts-conseils est en place avant d'autoriser le travail, que tout dépassement des montants budgétés est justifié et approuvé, que les factures sont examinées et que les fournisseurs ne sont payés qu'après avoir fourni les services.*

État actuel

La Commission nous a informés qu'elle avait actualisé ses politiques et procédures pour s'assurer que tous les projets de TI actuels et futurs sont conformes à la directive sur l'information et la technologie de l'information du Conseil de gestion, mise à jour en août 2006. Une exigence clé de la directive est que les projets doivent suivre la méthodologie de gestion intégrée recommandée par le Centre d'excellence en gestion des projets du ministère des Services gouvernementaux afin de normaliser la gestion des projets par les ministères et organismes.

La Commission nous a dit qu'en janvier 2006, elle avait invité les vérificateurs internes du Ministère à participer au développement de son système de délivrance des licences de loterie, et que ceux-ci participeraient à tous les futurs projets de ce genre.

Une charte de projet actualisée et un plan d'activités ont été préparés pour le système de délivrance des licences de loterie. Au moment de notre suivi,

le projet était achevé à plus de 50 %, et le délai avait été reporté à janvier 2008, soit 16 mois plus tard que la date d'achèvement révisée mentionnée dans notre *Rapport annuel 2005*. La Commission a attribué ce retard à l'élargissement de la portée du projet aux systèmes requis pour administrer le nouveau modèle de revenus de bingo.

Les rapports internes sur l'état d'avancement du projet indiquaient peu de changements dans les coûts. Cependant, la Commission n'avait ni suivi ni déclaré le coût des ressources humaines internes affectées au projet, comme elle était tenue de le faire, car le projet faisait surtout appel au personnel interne. Nous avons été informés que la Commission prévoyait surveiller les ressources humaines internes affectées aux futurs projets de TI.

La Commission a ajouté au moment de notre suivi qu'elle veillait à ce que les exigences de la directive soient pleinement respectées en cas de recours à des experts-conseils.

Mesure et déclaration de l'efficacité du programme

Recommandation

Pour pouvoir rendre compte aux législateurs et au public de sa capacité à réglementer les jeux de bienfaisance, la Commission doit mettre au point des indicateurs plus détaillés pour mesurer son rendement et le rendre public. La Commission doit aussi consulter les municipalités pour obtenir régulièrement des renseignements utiles qui lui permettraient de tenir compte de la contribution des municipalités à la réglementation des activités de jeu à des fins de bienfaisance dans ses plans axés sur les résultats et ses rapports annuels.

État actuel

La Commission nous a informés qu'elle avait examiné ses mesures de rendement et intégré des mesures plus significatives à son plan d'activités 2006-2007 et son Rapport annuel 2006-2007. Les mesures de rendement touchant directement ou indirectement les jeux de bienfaisance qui étaient décrites dans son récent plan d'activités incluaient le niveau de satisfaction de la clientèle, la proportion de plaintes faisant l'objet d'une enquête, et le pourcentage de licences délivrées dans les 30 jours suivant la réception de la demande. Nous n'avons pas pu examiner le Rapport annuel 2006-2007 de la Commission, car une ébauche de rapport n'était pas encore disponible à la fin de nos travaux.

La Commission a ajouté qu'elle continuerait, en consultation avec l'Association des directeurs généraux, secrétaires et trésoriers municipaux de l'Ontario, d'inclure les renseignements disponibles sur les activités municipales de délivrance des licences dans son plan d'activités et rapport annuel. On s'attend également à ce que le modèle de revenus de bingo introduit cette année facilite la collecte et la mise en commun des renseignements disponibles sur les activités de bingo en Ontario.

Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse

Activité relative aux services de garde d'enfants

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.04 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

Le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse administre l'Activité relative aux services de garde d'enfants (l'Activité) en vertu de la *Loi sur les garderies*. Les principales responsabilités associées à l'Activité comprennent l'inspection, l'agrément et la surveillance des exploitants de services de garde qui accueillent plus de cinq enfants, afin de promouvoir la prestation de services de qualité et d'assurer la santé et la sécurité des enfants pris en charge. Cependant, ce sont surtout les 47 gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR) qui gèrent et coordonnent le financement et les programmes sur leur territoire respectif.

Le Ministère subventionne les coûts des services de garde d'enfants dont les parents sont dans le besoin (sous réserve du financement disponible); fournit une aide financière supplémentaire pour la garde des enfants ayant des besoins spéciaux; et octroie des fonds aux centres de ressources communautaires qui offrent différents programmes à l'intention des parents et des enfants. Les dépenses engagées par le Ministère au titre de l'apprentissage et de la garde des jeunes enfants s'élevaient à 703,7 millions de dollars en 2006-2007 (575,4 millions en 2004-2005). Le Ministère finance 80 % des coûts de l'Activité et les municipalités couvrent les 20 % qui restent, les frais administratifs étant divisés à parts égales.

En 2005, nous avions conclu que, pour s'assurer que les garderies titulaires d'un permis offraient aux enfants des occasions adéquates d'apprentissage et de développement physique et social, le Ministère devait définir plus précisément les objectifs du programme, les communiquer plus efficacement aux garderies, et surveiller et évaluer systématiquement leur mise en œuvre. Nous avions notamment observé ce qui suit :

- L'Ontario n'avait pas encore élaboré de lignes directrices adéquates pour aider les garderies à dispenser des programmes uniformes et complets de développement de la petite enfance.
- La *Loi sur les garderies* et les documents d'information élaborés par le Ministère fournissaient peu de directives précises aux

personnes qui dispensent des services de garde. Les directives fournies se prêtaient à une interprétation élargie et ne reflétaient pas toujours les mises à jour essentielles.

- Même si une réduction des délais d'inspection aux fins d'agrément avait été observée depuis notre dernière vérification, les outils utilisés par les employés du Ministère pour évaluer l'exécution des programmes obligeaient ces employés à faire preuve d'un degré important de discernement et d'interprétation. De nombreux employés du Ministère responsables de l'agrément et de la surveillance des programmes n'avaient pas de formation ou d'expérience équivalente en éducation de la petite enfance et auraient donc bénéficié de directives additionnelles.
- Les listes de contrôle utilisées par le Ministère lors de l'inspection d'agrément annuelle des garderies couvraient les questions de santé et de sécurité, mais elles ne permettaient pas d'évaluer adéquatement la qualité des soins ou les possibilités de développement offertes.
- Les iniquités de financement ont donné lieu à des salaires relativement bas dans certains centres, à des difficultés de recrutement et de maintien en poste du personnel et à un roulement élevé des intervenants, ce qui fait augmenter le risque que la qualité des services de garde ne soit pas uniforme à l'échelle de la province.

En ce qui concerne le financement, nous avions par ailleurs conclu que les politiques et procédures du Ministère ne permettaient pas de garantir que les paiements de transfert aux GSMR se fondaient sur une évaluation appropriée de renseignements financiers et opérationnels suffisamment détaillés et qu'ils faisaient l'objet d'un contrôle adéquat.

Bon nombre des constatations et recommandations sur les questions de financement figurant dans notre rapport de 2005 étaient semblables à celles des rapports de 1999 et 1995. Malgré son engagement antérieur à prendre des mesures correctives, le Ministère n'était pas allé assez loin.

État actuel des recommandations

Selon les renseignements fournis par le ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse, des progrès ont été faits dans la mise en œuvre de nos recommandations de 2005 concernant la qualité des programmes. Cependant, bien que certaines mesures aient été prises pour donner suite à nos recommandations relatives au financement des programmes et aux rapports connexes, il reste encore beaucoup à faire à cet égard. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

QUALITÉ DES PROGRAMMES

Élaboration d'un programme éducatif et directives à l'intention des intervenants

Recommandation

Pour encourager la prestation de services de garde de qualité uniforme en Ontario et pour atteindre les objectifs du Ministère qui consistent à permettre aux enfants de prendre le meilleur départ possible dans la vie, le Ministère doit élaborer un programme-cadre de services de garde et mettre en œuvre des directives plus détaillées et pratiques pour aider le personnel des services de garde à fournir de façon uniforme des possibilités de développement de qualité élevée.

État actuel

Le Ministère a établi un Groupe d'étude sur le programme d'apprentissage de la petite enfance, composé de professionnels œuvrant dans les secteurs de l'éducation de la petite enfance et de l'éducation structurée en Ontario. Ce groupe s'inscrit dans le cadre de la Stratégie Meilleur départ du

Ministère, lancée en 2004 pour que tous les jeunes enfants de l'Ontario et leurs familles aient accès à des expériences d'apprentissage de qualité éclairées par les constats de la recherche. La stratégie vise à promouvoir l'apprentissage et le sain développement des jeunes enfants de la province afin de les préparer à réussir à l'école dès leur entrée en première année.

Le groupe a fait des recherches et des travaux de base et élaboré un cadre pour l'éducation de la petite enfance sur lequel les organismes et groupes consultatifs provinciaux ont été consultés à l'automne 2006. Un rapport final incluant des recommandations, intitulé *L'apprentissage des jeunes enfants à la portée de tous dès aujourd'hui : Un cadre d'apprentissage pour les milieux de la petite enfance de l'Ontario*, a été publié en décembre 2006. Ce rapport guide l'élaboration des programmes d'enseignement dans les milieux de la petite enfance de l'Ontario.

Nous avons appris que la ministre avait rencontré le groupe d'étude afin de discuter du rapport et de ses nombreuses recommandations. Celles-ci n'avaient pas encore été mises en œuvre au moment de notre suivi, mais le Ministère nous a informés qu'il était en train d'élaborer une stratégie d'engagement afin de promouvoir l'importance de *L'apprentissage des jeunes enfants à la portée de tous dès aujourd'hui*.

Qualifications et formation du personnel des services de garde d'enfants

Recommandation

Pour aider à faire en sorte que les services de garde d'enfants fournis en Ontario soient de haute qualité, le Ministère doit :

- *évaluer et approuver les qualifications en éducation de la petite enfance et l'expérience de travail des superviseurs de garderie et documenter de façon appropriée que tous les superviseurs de garderie ont la formation et l'expérience requises;*
- *envisager l'opportunité d'établir des exigences minimales en matière de formation ou d'expérience de travail, ou les deux, pour les autres employés de garderie sans formation en éducation de la petite enfance ou qualifications équivalentes;*
- *élaborer des directives sur le perfectionnement professionnel continu des employés de garderie.*

État actuel

Comme nous le faisions remarquer dans notre *Rapport annuel 2005*, le directeur de chaque bureau régional du Ministère est tenu d'évaluer et d'approuver par écrit les compétences du superviseur de chaque garderie, et une copie de cette lettre doit être versée au dossier d'agrément de la garderie en question. En décembre 2005, les bureaux régionaux ont reçu pour directive de passer en revue leurs procédures d'approbation et, en juin 2006, on leur a demandé d'examiner 5 % des dossiers afin de vérifier si les superviseurs possédaient les compétences et l'expérience requises pour travailler dans une garderie et si la documentation à l'appui avait été versée au dossier.

Les bureaux régionaux ont rendu compte des résultats de leur examen en décembre 2006. Leurs rapports indiquaient que tous les bureaux régionaux avaient mis en place des procédures pour l'approbation des superviseurs des garderies de district, et que la plupart des dossiers examinés contenaient l'approbation requise du directeur. Durant la même période, la liste de contrôle utilisée par le Ministère lors des inspections d'agrément des garderies et des organismes a été révisée afin d'intégrer un examen des procédures et des dossiers au processus d'agrément annuel.

En mars 2007, le Groupe d'étude sur la qualité et les ressources humaines a publié un rapport, intitulé *Investir dans des services de qualité : Politiques, personnes responsables des enfants, programmes et parents*, dans le cadre de la Stratégie Meilleur départ du Ministère. Un des objectifs fixés par ce rapport, que le Ministère a reçu et approuvé, est

d'élaborer, d'ici 2008-2009, des normes de qualité à l'échelle provinciale pour les programmes d'apprentissage et de garde de la petite enfance, y compris des recommandations concernant les exigences sur le plan des études pour les personnes responsables des enfants.

Le gouvernement de l'Ontario a récemment adopté une loi portant création de l'Ordre des éducatrices et des éducateurs de la petite enfance, qui établira des normes professionnelles applicables aux membres de cette profession en Ontario et aidera à s'assurer que les enfants qui participent à des programmes d'apprentissage et de garde de la petite enfance en Ontario sont entre les mains de professionnels qualifiés.

Agrément et inspections

Recommandation

Pour améliorer l'efficacité du processus d'inspection annuelle aux fins d'agrément et aider à évaluer la qualité des services dispensés par les garderies titulaires d'un permis, le Ministère doit s'assurer que :

- *le moment où sont menées les inspections annuelles aux fins d'agrément est moins prévisible;*
- *le travail effectué durant les inspections annuelles aux fins d'agrément, en raison de sa nature et de sa portée, permet d'évaluer la qualité des services et que ce travail est adéquatement documenté;*
- *les inspections annuelles aux fins d'agrément sont menées par des employés qualifiés possédant un grade ou un diplôme en éducation de la petite enfance ou des qualifications et une expérience équivalentes.*

État actuel

Nous avons constaté que les inspections annuelles aux fins d'agrément étaient généralement menées avant l'expiration du permis de la garderie ou de l'organisme. Cependant, au moment de notre suivi, le Ministère n'avait pas donné suite à notre recommandation de mener les inspections à des moments moins prévisibles, déclarant que sa priorité était de respecter les délais.

Le Ministère a apporté certaines améliorations à la conduite et à la documentation des inspections annuelles aux fins d'agrément depuis notre dernière vérification. Il a notamment révisé les listes de contrôle afin de prévoir la vérification de la conformité aux nouvelles lois telles que la *Loi de 2002 sur la salubrité de l'eau potable* et la *Loi favorisant un Ontario sans fumée*, ainsi qu'aux nouvelles politiques comme celles concernant les besoins nutritionnels et la déclaration des maladies infectieuses. Il ne s'était pas encore penché expressément sur l'évaluation de la qualité des programmes, car les inspections actuelles visent uniquement à vérifier si les fournisseurs de services répondent aux exigences minimales énoncées dans la *Loi sur les garderies*.

Nous avons également constaté que les compétences requises des employés responsables de l'agrément n'avaient pas changé. Ces employés ne sont toujours pas tenus de posséder – et, dans bien des cas, ne possédaient pas – des compétences formelles en éducation de la petite enfance. Le Ministère continuera néanmoins de leur offrir une formation et un soutien dans ce domaine.

Incidents graves

Recommandation

Conformément à sa propre politique, le Ministère doit s'assurer que :

- *tous les incidents graves qui surviennent dans les garderies sont signalés dans le délai requis de 24 heures;*
- *les rapports de suivi des incidents graves sont reçus et examinés et que, s'il y a lieu, les mesures correctrices à prendre sont approuvées en temps opportun.*

État actuel

Depuis notre vérification de 2005, les bureaux régionaux ont reçu pour directive d'examiner leurs procédures de déclaration des incidents graves et

de procéder à des contrôles ponctuels dans le cadre des inspections d'agrément de 2006. Au moment de notre suivi, le Ministère avait lancé un projet pilote dans le cadre duquel un fournisseur de services agréé pouvait faire directement rapport au Ministère en passant par le Web, ce qui aidait à accélérer la présentation des rapports.

Nous avons examiné un échantillon de rapports d'incidents graves et constaté qu'en général, le Ministère recevait et examinait les rapports et approuvait les mesures correctives nécessaires en temps opportun.

FINANCEMENT

Places subventionnées

Recommandation

Pour favoriser une plus grande uniformité et équité dans la détermination de l'admissibilité aux places subventionnées dans les services de garde de la province, le Ministère doit :

- *s'assurer que tout écart dans les limites de dépenses admissibles évaluées pour les requérants est raisonnable et clairement attribuable aux conditions locales;*
- *mener chaque année les examens requis des dossiers d'attribution des places subventionnées conformément à la politique du Ministère, pour s'assurer que seuls les requérants admissibles bénéficient d'une place subventionnée et que le montant de la subvention a été adéquatement calculé.*

État actuel

En janvier 2007, le Ministère a adopté un nouveau modèle de détermination de l'admissibilité aux places subventionnées, qui est fondé sur le revenu plutôt que sur les besoins comme dans le passé. Cette nouvelle approche répond à nos préoccupations concernant les écarts dans les limites de dépenses applicables aux requérants dont on détermine l'admissibilité à des places subventionnées.

Nous avons examiné un échantillon de dossiers selon le nouveau modèle de détermination de l'admissibilité et constaté que seuls les requérants admissibles bénéficiaient d'une place subventionnée et que le montant des subventions octroyées était correctement déterminé.

Listes d'attente

Recommandation

Le Ministère doit recueillir de l'information sur le nombre d'enfants en attente d'une place subventionnée dans chaque territoire pour être en mesure d'évaluer plus efficacement les pressions au chapitre des services et de distribuer plus équitablement à la fois le financement ministériel et les importants fonds additionnels annoncés par le gouvernement du Canada.

État actuel

Le Ministère n'a pas donné suite à notre recommandation concernant l'établissement de listes d'attente pour des places subventionnées, ce qui l'aiderait à déterminer comment distribuer les fonds. Il a toutefois indiqué que les gestionnaires des services municipaux regroupés seraient tenus d'élaborer des politiques sur l'établissement de telles listes d'attente d'ici le 1er janvier 2008.

Subventions salariales

Affectation des fonds

Recommandation

Pour aider à assurer la distribution équitable des subventions salariales entre les fournisseurs de services de garde d'enfants en Ontario, le Ministère doit revoir les objectifs et le modèle du programme de subventions salariales pour faire en sorte que le financement versé soit fondé sur les besoins évalués et non sur l'historique des affectations.

État actuel

Pour donner suite à cette recommandation et faire en sorte que le financement versé aux fournisseurs

de services soit fondé sur les besoins, le Ministère a diffusé une nouvelle ligne directrice sur les subventions salariales en mai 2006. Cette ligne directrice stipule que les fournisseurs de services doivent fonder leurs demandes de subventions sur les coûts de dotation et le nombre d'enfants pris en charge.

Nous avons examiné un échantillon de subventions salariales octroyées conformément à la nouvelle ligne directrice et constaté que les fournisseurs de services utilisaient effectivement la nouvelle formule requise, mais que les montants octroyés étaient encore basés sur les subventions antérieures.

Surveillance du financement des subventions

Recommandation

Pour vérifier que les subventions salariales destinées aux travailleurs des garderies sont dépensées conformément aux exigences du programme, le Ministère doit mettre en œuvre des procédures de supervision adéquates.

État actuel

En décembre 2005, les bureaux régionaux ont reçu pour directive de passer en revue 5 % des dossiers de subventions salariales de leurs gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR). Ces examens avaient généralement été faits, mais la documentation existante ne permettait pas de déterminer si les subventions salariales avaient été dépensées conformément aux exigences du programme.

De plus, comme au moment de notre vérification de 2005, les GSMR ne certifiaient pas au Ministère que les rapports requis sur les subventions salariales, qui sont censés indiquer comment ces subventions ont effectivement été dépensées, avaient été reçus de leurs fournisseurs de services. La surveillance que le Ministère exerce sur le programme de subventions salariales reste donc limitée.

Nous avons été informés que des fonds d'amélioration des salaires avaient été versés aux GSMR et aux conseils d'administration de district des services sociaux en 2006-2007 et 2007-2008. Nous avons examiné l'utilisation qu'un GSMR avait faite de ces fonds en 2006-2007 et constaté qu'au lieu de s'en servir pour améliorer le salaire du personnel, il avait réduit les frais demandés aux parents, ce que le GSMR jugeait plus important.

Présentation et approbation des budgets

Recommandation

Pour s'assurer que les organismes qui dispensent des services de garde d'enfants reçoivent des fonds fondés sur le besoin relatif de chaque municipalité en matière de services de garde d'enfants subventionnés, le Ministère doit :

- *exiger que les gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR) fournissent des renseignements suffisamment détaillés et pertinents pour lui permettre de prendre des décisions en matière de financement;*
- *évaluer d'un œil critique les demandes de budget afin que les montants de subvention approuvés correspondent à la valeur des services qui seront fournis par les organismes de prestation;*
- *examiner et approuver les demandes de budget dans les délais prévus.*

État actuel

Pour aider à s'assurer que le financement versé aux organismes se fonde sur le besoin relatif, le Ministère avait révisé les renseignements que les organismes étaient censés lui fournir et avait élaboré de nouvelles feuilles de travail sur les revenus et les dépenses à remplir dans le cadre du processus budgétaire annuel pour 2006-2007 et les exercices subséquents. Cependant, au moment de notre suivi, les modifications apportées par le Ministère au processus budgétaire annuel ne tenaient pas compte de nos recommandations, pour les raisons suivantes :

- Plus de la moitié des organismes examinés n'avaient pas fourni les nouveaux renseignements demandés sur les services et n'avaient

pas rempli les feuilles de travail sur les revenus et les dépenses;
- Il n'y avait toujours pas de preuves que les demandes de budget reçues avaient été examinées;
- De nombreux organismes continuaient de recevoir l'approbation budgétaire définitive après la fin de l'exercice visé.

Le Ministère nous a informés qu'en 2007-2008, il offrirait au personnel responsable des programmes et des finances une formation plus poussée sur le processus de présentation des demandes de budget qui mettrait l'accent sur les activités associées à la fonction de contrôleur, la diligence raisonnable et la responsabilisation.

Rapports trimestriels

Recommandation

Pour faciliter l'évaluation du rendement des gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR) en fonction des objectifs convenus en ce qui concerne le financement destiné à la prestation de services de garde d'enfants, le Ministère doit s'assurer que :

- *les rapports trimestriels préparés par les GSMR sont reçus et examinés dans les délais requis;*
- *tous les écarts importants entre les montants budgétés et les montants dépensés ont été expliqués de façon satisfaisante et que les mesures correctrices requises ont été déterminées.*

État actuel

Nous avons examiné le processus de présentation des rapports trimestriels et constaté que la plupart des rapports étaient encore reçus en retard, et que certains accusaient même un retard de plus de six mois. Nous avons également remarqué que, malgré la directive les enjoignant d'imposer des sanctions aux retardataires, les bureaux régionaux ne recouraient pas souvent à cette mesure.

Le Ministère a automatisé l'analyse des rapports trimestriels et développé un module électronique normalisé qui signale les écarts importants et exige une explication et un plan d'action. La signalisation des écarts importants semblait fonctionner mais, dans la plupart des cas examinés, les explications et les plans d'action n'avaient pas été fournis ou n'étaient pas suffisamment détaillés.

Rapprochement annuel des dépenses relatives aux programmes

Recommandation

Pour repérer plus efficacement les excédents financiers et les dépenses inappropriées ou non admissibles, le Ministère doit s'assurer que les états financiers vérifiés qui accompagnent les Rapprochements annuels des dépenses relatives aux programmes (RADRP) contiennent suffisamment de détails pour permettre de repérer les dépenses liées aux services de garde d'enfants et le rapprochement des données de l'état financier et des dépenses réelles indiquées dans le RADRP.

État actuel

Un nouveau modèle de RADRP a été conçu pour 2005-2006; les fournisseurs de services devaient le remplir et l'envoyer en même temps que leur rapport de RADRP. Selon le Ministère, le modèle a été conçu pour lui fournir des renseignements plus détaillés sur les dépenses et exigeait que le total des revenus et des dépenses du modèle corresponde aux renseignements figurant dans les états financiers vérifiés. Cependant, au moment de notre suivi, les fournisseurs de services n'étaient pas tenus de remplir le modèle et beaucoup d'entre eux ne le soumettaient pas au Ministère.

Par ailleurs, les états financiers consolidés ne contenaient pas encore suffisamment de détails pour permettre de repérer les dépenses inappropriées ou non admissibles ainsi que les fonds excédentaires.

Au moment de notre suivi, le Ministère continuait d'apporter des révisions au processus de RADRP afin de répondre à nos préoccupations de vérification et prévoyait certaines modifications pour 2007-2008, comme l'élaboration d'un

nouveau plan comptable fournissant des renseignements plus détaillés.

SYSTÈME D'INFORMATION SUR LA GESTION

Recommandation

Le Ministère doit s'assurer que les données saisies dans son Système d'information sur la gestion des services (SIGS) portant sur les services de garde d'enfants sont suffisamment détaillées pour lui permettre de prendre des décisions éclairées en matière de financement et, par la suite, de repérer les écarts importants entre les coûts prévus et les coûts réels.

État actuel

Les gestionnaires des services municipaux regroupés (GSMR) utilisent le Système de gestion des services de garde d'enfants de l'Ontario (SGSGEO) pour gérer le réseau de services au niveau de chaque GSMR. Le SGSGEO est régulièrement mis à niveau. On travaille actuellement à une mise à niveau du SGSGEO qui reliera les gestionnaires des services municipaux regroupés ou les conseils d'administration de district des services sociaux au Système d'information sur la gestion des services, ce qui donnera au Ministère un accès direct aux données sur le réseau des services de garde d'enfants. Étant donné les modifications complexes à apporter au SGSGEO pour les nouveaux éléments de données et l'évaluation des revenus des demandeurs, la date cible pour l'accès direct du Ministère aux données sur les services de garde était fixée à l'automne 2007 au moment de notre suivi.

Ministère des Transports

Réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.05 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

La Division de la sécurité des usagers de la route du ministère des Transports (le Ministère) a la responsabilité de faciliter l'accès à des produits et services se rapportant à l'immatriculation des véhicules et à la délivrance des permis de conduire. Les 280 bureaux de délivrance privés répartis dans l'ensemble de la province, qui constituent le réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis (RPIDP), représentent la voie de prestation la plus importante pour ces produits et services. Les bureaux du RPIDP traitent environ 80 % des opérations d'immatriculation de véhicules et 40 % des opérations de délivrance des permis de conduire de l'Ontario, ce qui correspond à près de 19 millions d'opérations en tout par année. Au cours de l'exercice 2006-2007, le RPIDP a perçu des revenus de plus de 975 millions de dollars (comparativement à 766 millions de dollars en 2004-2005) pour le compte du gouvernement.

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous faisions remarquer que le Ministère et le gouvernement considéraient le réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis (RPIDP) comme un actif stratégique important pour ce qui est d'assurer la prestation des services gouvernementaux de première ligne. Toutefois, plusieurs facteurs contribuaient à une détérioration des rapports entre le Ministère et le RPIDP depuis plusieurs années. Nos observations les plus importantes à cet égard et en ce qui concerne la qualité des services offerts au public incluaient celles-ci :

- Il n'y avait eu aucune augmentation des taux de rémunération versés aux délivreurs privés depuis 1997 et il semble qu'un grand nombre de délivreurs à faible volume d'activités ont de la difficulté à survivre.
- Les politiques et les procédures du Ministère n'étaient pas appliquées de manière uniforme dans le RPIDP, principalement parce que près de 90 % des délivreurs exerçaient leurs activités en vertu d'un ancien contrat selon lequel ils n'avaient pas à se conformer à certaines exigences axées sur la clientèle et la sécurité qui font maintenant partie d'un nouveau contrat régissant un petit nombre de délivreurs.

- Les délivreurs qui s'adressent aux centres d'appels du Ministère pour obtenir de l'aide devaient souvent attendre pendant un bon moment, et nous avons noté que les préposés n'étaient pas disponibles pour répondre aux appels environ 40 % du temps.
- Alors que le gouvernement avait estimé qu'entre 45 % et 77 % des opérations de renouvellement des plaques d'immatriculation seraient effectuées au moyen d'Internet en 2006, moins d'un cinquième de 1 % étaient traitées de cette façon en 2004. Cependant, comme les opérations par Internet ne sont pas intégrées aux systèmes de délivrance, le traitement d'une même opération coûte en fait plus cher par Internet que si elle est traitée par un délivreur.
- Il y avait eu une diminution importante du nombre de vérifications annuelles complètes des bureaux de délivrance, et des lacunes avaient été relevées sur le plan des contrôles du système ou de la supervision. Par conséquent, le Ministère :
  - ne gérait pas de façon adéquate le risque que certains délivreurs puissent, par exemple, manipuler les opérations afin d'augmenter leurs commissions ou délivrent des permis de conduire créés de manière frauduleuse;
  - ne pouvait pas garantir que les permis de conduire provisoires et autres articles officiels n'étaient ni manquants ni utilisés à des fins illégales.

Les contrôles visant à garantir que les conducteurs titulaires d'un permis ont une assurance automobile et que seules les personnes admissibles obtiennent un permis de stationnement accessible (appelé auparavant permis de stationnement pour personnes handicapées) laissaient également à désirer.

Nous avons recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Le ministère des Transports (le Ministère) nous a informés en mars 2007 de l'état des mesures qu'il a prises pour donner suite à chacune de nos recommandations. En mai 2007, il nous a transmis d'autres détails sur son initiative ServiceOntario qui vise à fournir de l'information et des services gouvernementaux de première ligne. D'après la documentation à l'appui qui nous a été fournie par le Ministère, nous sommes convaincus qu'il a pris des mesures à l'égard de chacune de nos recommandations. Il a principalement apporté des changements au système ou mis en œuvre d'autres processus qui répondent en tout ou du moins en partie à nos préoccupations et il a fait des progrès considérables concernant plusieurs recommandations clés. L'un des changements importants apportés depuis notre vérification a été le transfert de la responsabilité des bureaux de délivrance privés à ServiceOntario, que le gouvernement considère comme le guichet d'accès aux services gouvernementaux. Les mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations sont exposées ci-après.

QUALITÉ DU SERVICE

Problèmes systémiques

Rémunération

Recommandation

Afin de garantir la stabilité du réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis et le maintien des niveaux de service à la clientèle, le Ministère doit, dans le cadre de la négociation d'une nouvelle entente provinciale avec les délivreurs privés, revoir ses arrangements en matière de rémunération.

État actuel

Au moment de notre vérification, les délivreurs privés touchaient une commission temporelle pour chaque opération ainsi qu'une allocation annuelle. Nous avons appris du Ministère qu'il a mis à l'essai un nouveau modèle de rémunération comportant des honoraires fixes par opération dans cinq emplacements pilotes au début de 2006. Toutefois, aucun de ces emplacements n'a pu satisfaire aux critères du Ministère pour obtenir un contrat de dix ans et, par conséquent, aucun contrat n'a été octroyé selon ce modèle. Le Ministère a cependant tenu compte des leçons de cet exercice dans l'examen de la rémunération des délivreurs privés et a ainsi adopté une nouvelle stratégie de rémunération en novembre 2006 qui :

- augmentait de 5 % la commission de base versée aux délivreurs, soit de 0,5575 $ par minute à 0,5854 $ par minute, avec effet rétroactif au 1er octobre 2006;
- prévoyait le versement d'un montant « complémentaire » annuel maximum de 20 000 $ (ou 10 000 $ pour la période de six mois en 2006), d'après le montant des commissions versées l'année civile précédente, pour soutenir la viabilité des exploitants des petits bureaux situés en région rurale ou éloignée.

Ententes contractuelles

Recommandation

Afin de garantir une application constante, uniforme et effective des politiques et des procédures de traitement des opérations relatives à l'immatriculation et à la délivrance des permis de conduire et d'assurer ainsi la satisfaction des attentes du public en matière de service, le Ministère doit travailler de concert avec les délivreurs privés à l'élaboration d'une nouvelle entente convenant aux deux parties. Cette entente doit faire état des rôles et des responsabilités actuels du Ministère et des délivreurs privés et de leurs attentes respectives.

État actuel

Dans sa réponse à notre *Rapport annuel 2005*, le Ministère s'est dit conscient de l'importance d'avoir un marché uniforme dans l'ensemble du RPIDP tout en soulignant que ses obligations contractuelles actuelles faisaient qu'il était difficile de faire passer unilatéralement tous les délivreurs à un même type de marché.

Le Ministère s'est engagé à fournir au RPIDP une source unique d'information sur ses exigences et ses attentes. Il nous a informés qu'il collaborait avec ServiceOntario pour élaborer une stratégie de prestation de services qui servirait de guide aux discussions ultérieures sur les marchés avec les RPIDP et qu'il rédigeait un manuel des opérations qui serait une source complète des modalités clés que tous les délivreurs seront tenus d'observer.

En mai 2007, le Ministère nous a avisés que le gouvernement avait lancé une initiative visant à transférer à ServiceOntario à compter du 2 juillet 2007 ses principaux produits et services ayant trait à l'immatriculation des véhicules et à la délivrance des permis de conduire. Le gouvernement considère ServiceOntario comme le guichet d'accès aux services de la province. Il assure actuellement pour le compte de plusieurs ministères la prestation de différents services, notamment ceux-ci : le traitement des demandes de certificats de naissance, de mariage ou de décès; le traitement des demandes de permis de vendeur pour prélever la taxe de vente au détail; les comptes de l'impôt-santé des employeurs et de la Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail; les services, les renseignements et les ventes concernant la chasse et la pêche; les services en ligne pour les personnes qui font une recherche électronique d'information gouvernementale; les enregistrements de noms commerciaux et les renouvellements. Dans le cadre du transfert, la responsabilité de la gestion de tous les marchés actuels et futurs conclus avec les délivreurs privés passe également du ministère des Transports

au ministère des Services gouvernementaux, dont relèvent les activités de ServiceOntario.

Rapports entre le ministère et les délivreurs

Recommandation

Afin d'assurer un partenariat à long terme véritable avec le réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis (RPIDP), compte tenu surtout du rôle que le RPIDP pourrait jouer dans l'amélioration des services gouvernementaux de première ligne, le Ministère doit élaborer une stratégie formelle pour améliorer ce partenariat.

État actuel

Dans sa réponse à notre *Rapport annuel 2005*, le Ministère s'est engagé à renforcer son partenariat avec l'Ontario Motor Vehicle Licence Issuers Association (l'Association) et le RPIDP au moyen d'un meilleur dialogue et d'améliorations opérationnelles. À l'époque il a indiqué qu'il prenait des mesures à cet égard en créant deux comités mixtes avec l'Association : l'un se réunirait tous les mois pour se pencher sur les problèmes opérationnels qui touchent les activités quotidiennes des délivreurs et l'autre se réunirait tous les trimestres pour étudier les initiatives stratégiques à long terme pour améliorer le RPIDP. Toutefois, nous avons noté que l'Association avait avisé le Ministère en mai 2006 qu'elle se retirait des deux comités parce que celui-ci ne donnait pas suite aux préoccupations des délivreurs concernant la rémunération. Lors d'une rencontre entre le Ministère et l'Association en juillet 2006, il a été convenu que les deux comités resteraient en suspens et que les négociations concernant un nouveau marché seraient suspendues jusqu'à ce que l'avenir du RPIDP et de ServiceOntario soit clarifié. Nous avons remarqué que les comités avaient repris leurs travaux au début de 2007, possiblement à la suite des nouveaux modes de rémunération adoptés vers la fin de 2006.

Le Ministère a dit également croire que l'adoption des autres modes de rémunération susmentionnés a renforcé ses rapports avec le RPIDP. Il a ensuite indiqué qu'il avait élaboré des séances de formation sur le renforcement de l'intégrité opérationnelle et de la sensibilisation à la fraude au sein de la clientèle à l'intention du RPIDP et qu'il a offert ces séances en 2005 et 2006. À la suite du transfert des activités du RPIDP à ServiceOntario, il incombe maintenant au ministère des Services gouvernementaux d'améliorer ce partenariat.

Plaintes des clients

Recommandation

Afin d'améliorer les services offerts au public d'une manière qui soit rentable, le Ministère doit :

- *envisager d'ajouter des terminaux dans les bureaux de délivrance privés dont le nombre d'opérations est de beaucoup supérieur à la norme ministérielle;*
- *envisager de redistribuer les terminaux des bureaux dont le nombre d'opérations est de beaucoup inférieur à la norme ministérielle;*
- *évaluer l'utilisation des guichets ServiceOntario pour déterminer s'il serait préférable de transférer les guichets qui sont moins utilisés dans les endroits servant de nombreux clients.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il a révisé ses critères et ses normes pour l'approbation des demandes de terminaux supplémentaires de la part du RPIDP pour améliorer le service à la clientèle, et qu'il a fourni de la documentation décrivant le nouveau mécanisme d'approbation. Le nouveau processus prend en compte les temps d'attente dans l'analyse et comporte une norme pour le nombre maximal d'opérations par année par terminal. Toutefois, le Ministère a souligné qu'il n'y a pas de point de référence précis qui déclencherait automatiquement la redistribution ou l'ajout de terminaux. La décision ultime du Ministère relativement à l'attribution des terminaux repose sur sa connaissance du bureau de délivrance, du genre d'opérations qui y sont

effectuées en général, de l'efficacité du délivreur ainsi que sur la pertinence d'établir un nouveau bureau de délivrance dans la région plutôt que d'ajouter des terminaux dans un bureau existant.

Le Ministère a indiqué ensuite qu'il avait repéré des bureaux de délivrance qui avaient demandé soit l'ajout de terminaux soit l'élimination de terminaux excédentaires et qu'il avait entrepris un processus de redistribution de son stock de terminaux existants. D'après la documentation qui nous a été fournie en mars 2007, jusqu'à maintenant trois nouveaux terminaux ont été installés et l'installation de deux autres terminaux était approuvée.

En ce qui a trait aux guichets libre-service, le Ministère a indiqué qu'il avait transféré trois guichets, depuis notre vérification, dans des endroits à forte clientèle. La responsabilité de la gestion des contrats relatifs aux guichets a été transférée à ServiceOntario le 1er avril 2006 et il incombe désormais à ServiceOntario de surveiller le réseau de guichets du point de vue du rendement et du service à la clientèle.

Internet comme voie de prestation

Recommandation

Pour assurer la prestation efficiente de ses services et s'assurer qu'ils sont offerts au public de la façon la plus pratique possible, le Ministère doit :

- *intégrer pleinement son service Internet à son système d'immatriculation et de délivrance des permis et en élargir l'utilisation en en faisant la promotion;*
- *élaborer des stratégies pour assurer la viabilité du réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis face à l'utilisation accrue d'Internet.*

État actuel

Dans le cadre du transfert de responsabilités à ServiceOntario, le Ministère et ServiceOntario ont collaboré pour faire en sorte que cinq opérations courantes du Ministère puissent être effectuées sur Internet par le biais du site Web de ServiceOntario. Ces opérations comprennent l'achat des vignettes de validation du renouvellement des plaques d'immatriculation, les demandes de trousse d'information sur un véhicule d'occasion, l'achat de plaques personnalisées, les demandes de résumé d'un dossier de conducteur ou d'un dossier de véhicule. Par ailleurs, le site Web de ServiceOntario est maintenant annoncé sur le formulaire de demande de renouvellement de plaques d'immatriculation du Ministère qui est envoyé à tous les propriétaires de véhicules chaque année ou aux deux ans.

Le Ministère a en outre indiqué que les augmentations récentes de la rémunération renforcent la capacité du RPIDP d'assurer sa viabilité.

Centre d'appels

Recommandation

Afin d'aider le réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis à offrir un meilleur service aux clients, le Ministère doit :

- *faire en sorte de réduire la dépendance des délivreurs à l'endroit du centre d'appels en consignant les questions ou problèmes les plus courants et en élaborant des procédures pour offrir de la formation aux délivreurs sur ces questions;*
- *veiller à ce que les agents du centre d'appels reçoivent une formation adéquate et soient disponibles en tout temps pour répondre aux appels.*

État actuel

En octobre 2005, le Ministère a adopté de nouvelles procédures pour consigner et surveiller les questions qui sont importantes pour les délivreurs qui utilisent le centre d'appels. Il nous a fourni des échantillons de rapports de gestion produits selon ces procédures et nous a informés qu'il utilise ce processus et ces rapports pour repérer et résoudre les problèmes courants et mettre en lumière les points à renforcer. Il a également souligné qu'il

avait intégré les enseignements tirés de ce processus dans son plan de formation de 2006 pour le RPIDP.

Le Ministère a également indiqué qu'il avait révisé ses procédures de formation pour le centre d'appels de sorte que des agents d'expérience assurent maintenant la formation de leurs nouveaux collègues de travail pendant une période d'orientation de deux semaines. Tous les agents ont maintenant accès à des tutoriels en ligne et à une bibliothèque de référence; de plus, un nouveau manuel de formation a été élaboré et est mis à jour régulièrement, selon le Ministère, pour tenir compte des changements apportés aux procédures. Des séances de formation spéciales dans le domaine des opérations d'immatriculation des véhicules et de délivrance des permis ont été conçues et offertes vers la fin de 2005. En mars 2006, un module de formation sur les opérations financières a été offert et un autre s'est ajouté en février 2007 sur les politiques et les procédures d'immatriculation des véhicules auxquels un identificateur a été attribué (il s'agit de véhicules qui ont été endommagés de façon significative et qui sont classés comme irréparables, récupérés ou remis à neuf).

Le Ministère a indiqué initialement que les niveaux d'appels, en date de mars 2007, étaient stables, 80 % obtenant une réponse dans un délai de deux minutes – il s'agit d'une amélioration importante depuis notre vérification il y a deux ans. Toutefois, nous avons appris que le volume d'appels en septembre 2007 avait augmenté, ce qui avait allongé les temps d'attente. ServiceOntario a élaboré un plan d'action pour régler la question et des progrès ont été faits.

CONFORMITÉ À LA RÉGLEMENTATION ET AUX EXIGENCES

Activité de vérification

Recommandation

Pour garantir que le Ministère assure une surveillance adéquate du réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis (RPIDP) du point de vue de l'efficacité des contrôles exercés sur des éléments comme l'encaisse et le matériel et sur des processus comme la perception des revenus, et pour faire en sorte que le service soit dispensé sans interruption, le Ministère doit :

- *augmenter le nombre de vérifications complètes qu'il effectue annuellement;*
- *mieux coordonner les activités des quatre groupes qui participent à la surveillance du RPIDP.*

État actuel

Dans sa réponse à notre rapport à l'été 2005, le Ministère a fait part d'une augmentation importante de ses activités de vérification et de surveillance. Il a indiqué qu'il avait effectué 21 vérifications au bureau central et 49 sur place ainsi que 11 vérifications complètes depuis mars 2005, par rapport à 20 vérifications complètes pour l'ensemble des deux années précédentes. Sept des onze vérifications complètes concernaient des bureaux ayant un volume d'opérations élevé. Le Ministère a ensuite indiqué qu'il avait terminé la mise à l'essai d'une méthode de vérification améliorée axée sur le risque et que l'essai avait été concluant; il mettrait en œuvre la nouvelle méthode dans l'ensemble de la province au début de 2006. Il a aussi indiqué qu'il mutait 11 employés du bureau central au bureau régional pour renforcer les activités de vérification.

Dans son rapport d'étape en mars 2007, le Ministère nous a informés qu'il avait élaboré un nouveau manuel de procédures de vérification, embauché un nouveau superviseur de la vérification et mis sur pied une nouvelle unité de surveillance de la vérification le 1er avril 2006. Cette unité regroupait dans un même bureau tous les processus de vérification

et de surveillance qui existaient alors de façon disparate. L'unité a effectué un total de 146 vérifications pour l'exercice terminé le 31 mars 2007, et elle a amorcé des vérifications dans tous les bureaux de délivrance privés en faisant au moins une visite sur place dans chaque bureau. Le plan de vérification prévoit la vérification complète de l'ensemble du RPIDP d'ici décembre 2008.

Gestion du risque

Recommandation

Afin de réduire le risque que le personnel et les clients du réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis s'engagent dans des activités répréhensibles, non conformes ou frauduleuses en rapport avec les produits et services relatifs à l'immatriculation et à la délivrance des permis de conduire, le Ministère doit :

- *produire des rapports d'anomalies pour le système de contrôle et de délivrance et en assurer le suivi;*
- *améliorer ses mesures de contrôle du matériel;*
- *effectuer rapidement un suivi des écarts relevés dans le cadre du rapprochement des revenus et des montants déposés par les délivreurs;*
- *accélérer le recouvrement des chèques sans provision et envisager d'effectuer un recoupement entre le système d'immatriculation des véhicules et le système de délivrance des permis.*

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il avait commencé en mars 2005 à produire de nouveaux rapports d'anomalies qui signalent les anomalies possibles dans les domaines suivants :

- les rajustements des droits de permis de conduire, notamment la raison consignée par l'opérateur pour le rajustement;
- les changements de données multiples dans un seul dossier;
- l'accès non autorisé aux renseignements.

Dans son rapport d'étape en mars 2007, le Ministère a indiqué qu'il avait apporté d'autres améliorations à ces rapports pour faciliter un signalement plus rapide des activités non conformes ou frauduleuses possibles. L'examen et le suivi des activités non conformes ont aussi été incorporés au processus de vérification amélioré.

En ce qui a trait à la gestion du matériel, le Ministère a envoyé une note de service à tous les bureaux du RPIDP en décembre 2005 pour les informer des nouvelles procédures de rapprochement du matériel et leur rappeler l'importance de veiller à une gestion adéquate du matériel. Le Ministère a indiqué ensuite qu'il avait apporté depuis d'autres améliorations à ses mesures de contrôle du matériel; ceci comprend le suivi de quelque 9,5 millions d'articles dans une nouvelle base de données et l'instauration d'un lien électronique entre le stock et le système de contrôle et de délivrance pour permettre de confirmer en temps réel la situation du matériel. D'après le Ministère, celui-ci consigne maintenant sur-le-champ dans la nouvelle base de données les avis de matériel manquant ou volé, et le système informatique bloque ensuite toute tentative de délivrer des documents au moyen de ce stock. En octobre 2006, les gestionnaires du RPIDP ont reçu une note de service les informant de ces changements et contenant des directives sur le traitement des opérations relatives au matériel avec le nouveau système.

Nous avons appris du Ministère qu'il avait effectué un suivi des écarts relevés dans le cadre du rapprochement des revenus et des dépôts des délivreurs et qu'il avait amélioré le système de rapprochement automatisé pour assurer l'intégrité des données téléchargées dans le système à partir des banques et du système de contrôle et de délivrance. Il est ainsi possible de repérer et de résoudre plus rapidement les écarts relatifs aux dépôts.

Le Ministère nous a aussi informés qu'il effectue en permanence l'analyse et le compte rendu du matériel manquant ou volé. La sécurité semble toutefois poser un problème continuel; la documentation qui nous a été fournie avec le rapport d'étape

de mars 2007 du Ministère indique que depuis la publication de notre rapport de vérification, il y a eu sept autres introductions par effraction dans des bureaux du RPIDP où il y avait eu vol de matériel et de documents relatifs aux opérations. Pour remédier à cette situation, le Ministère a renforcé les exigences en matière de sécurité en obligeant les délivreurs à entreposer tout le matériel et tous les documents contenant des renseignements personnels dans un endroit verrouillé et sûr auquel le public n'a pas accès.

Le 1er janvier 2005 alors que notre vérification était en cours, le Ministère a cessé d'accepter les chèques personnels présentés par les consommateurs dans les bureaux du RPIDP et a indiqué que le nombre de chèques sans provision avait considérablement diminué depuis. Le Ministère a indiqué qu'afin de réduire encore et même d'éliminer le nombre de chèques sans provision, il avait effectué une analyse préliminaire de sa politique consistant à accepter les chèques personnels reçus de certaines entreprises et qu'il prévoyait mettre en œuvre une nouvelle politique concernant l'acceptation des chèques d'ici mars 2008. Il examinera ensuite l'opportunité d'accepter les chèques d'autres clients.

Le Ministère a indiqué qu'il examinait présentement notre recommandation d'envisager un recoupement entre le système d'immatriculation des véhicules et le système de délivrance des permis.

SÉLECTION DES NOUVEAUX DÉLIVREURS PRIVÉS

Recommandation

Pour garantir que seuls les soumissionnaires compétents et qualifiés choisis selon un processus de mise en concurrence équitable obtiennent des marchés de gestion de bureaux de délivrance, le Ministère doit :

- *revoir ses politiques et ses procédures pour s'assurer qu'elles peuvent être appliquées de façon uniforme et efficace;*
- *veiller à ce que la partie du processus de sélection qui se compose de la présentation en personne et de l'entrevue ne confère pas un avantage injuste aux candidats réitérants.*

Le Ministère doit également accélérer la nomination des délivreurs provisoires ainsi que la sélection des nouveaux délivreurs pour réduire au minimum la perturbation du service à la clientèle.

État actuel

Le Ministère a dit avoir revu tout son processus d'acquisition pour la sélection des nouveaux délivreurs privés afin de trouver des façons de le simplifier et de le rendre plus efficace et pour atténuer le risque que des candidats réitérants jouissent d'un avantage injuste par rapport aux autres candidats. Un nouveau processus d'acquisition simplifié pour les petits bureaux a fait l'objet d'un projet pilote. Le processus d'évaluation révisé comprenait une entrevue au cours de laquelle les intéressés devaient présenter leur plan d'affaires plutôt que de répondre à une série de questions. De plus, le Ministère a mis au point un outil pour aider les intéressés à mieux comprendre les éléments essentiels à fournir dans une proposition fondée sur une analyse de rentabilisation.

Le ministère des Services gouvernementaux (MSG) met en œuvre des solutions provisoires adéquates pour la prestation des services pour faire en sorte que les collectivités continuent d'avoir accès aux différents services à la suite de la fermeture d'un bureau de délivrance pendant que le MSG s'emploie à mettre sur pied un réseau global de prestation de services en personne.

MESURE DU RENDEMENT

Recommandation

Afin d'améliorer ses méthodes d'évaluation du rendement des délivreurs et la satisfaction de la population à l'endroit des services reçus, le Ministère doit :

- *envisager une autre façon d'effectuer les sondages auprès de la clientèle garantissant que tous les clients ont la possibilité d'y participer;*
- *résumer les commentaires des clients de manière régulière pour cerner les problèmes les plus courants, diffuser cette information dans l'ensemble du réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis et élaborer des stratégies pour remédier à ces problèmes.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait amélioré ses rapports mensuels sur les données des cartes de commentaires des clients en juin 2005 et qu'il a examiné différentes méthodes pour mieux utiliser ces données pour remédier aux problèmes éprouvés par les clients. À la suite de ses recherches, le Ministère est arrivé à la conclusion que les cartes du service à la clientèle n'étaient pas un outil efficace pour évaluer le rendement des délivreurs et la satisfaction des clients, car elles ne fournissent pas de renseignements statistiquement représentatifs. Il a donc décidé de cesser d'utiliser les données des cartes de commentaires des clients pour repérer les problèmes courants de l'ensemble du RPIDP. Dorénavant, ces cartes serviront plutôt à résoudre les plaintes particulières des clients et à cerner les problèmes dans les bureaux individuels. Le Ministère nous a informés que les cartes de commentaires des clients seraient analysées à cette fin tous les trimestres.

En février 2007, le Ministère a mené à bien un examen des différentes méthodes de distribution des sondages pour s'assurer que tous les clients ont la possibilité de participer à toutes les évaluations ministérielles de la satisfaction des clients. Toutefois, aucun nouveau sondage n'était prévu au moment du rapport d'étape du Ministère. Ses plans actuels pour améliorer le service à la clientèle comprennent l'élaboration d'une brochure sur le service à la clientèle pour aider les bureaux de délivrance privés qui éprouvent des problèmes dans ce domaine. La brochure indiquera les pratiques exemplaires de l'industrie pour offrir un bon service à la clientèle et fournira des liens vers des sites Web sur la gestion des relations avec les clients.

AUTRES POINTS

Recommandation

Afin d'améliorer la sécurité routière et l'efficacité de ses opérations d'immatriculation et de délivrance des permis, le Ministère doit mettre au point des stratégies pour vérifier :

- *les données d'assurance fournies dans les demandes de renouvellement d'immatriculation;*
- *l'information médicale fournie dans les demandes de permis de stationnement pour personnes handicapées.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il négocie la mise en œuvre d'une entente avec le Bureau d'assurance du Canada (le Bureau) pour faciliter la vérification des données d'assurance. Bien qu'il reste à préciser la stratégie d'exécution aux termes de cette entente, l'un des objectifs serait de permettre au Ministère de consulter systématiquement en ligne la base de données du Bureau pour vérifier l'assurance du véhicule dans tous les cas de renouvellement d'immatriculation.

En ce qui a trait à l'information médicale fournie dans les demandes de permis de stationnement pour personnes handicapées (qu'on appelle désormais permis de stationnement accessible), le Ministère a indiqué en 2005 qu'il entamerait des discussions avec la communauté médicale afin d'améliorer ses procédures de vérification. Il a également indiqué qu'il prenait des mesures pour prévenir l'utilisation abusive, notamment restreindre l'attestation des demandes par les médecins à leur champ de pratique; il prévoyait aussi adopter un permis inviolable plus sûr pour remédier aux problèmes de contrefaçon et d'utilisation abusive.

Le Ministère a également indiqué qu'il apporterait d'autres changements aux procédures, notamment

le renforcement des critères d'admissibilité actuels pour garantir que seules les personnes ayant des problèmes de mobilité mesurables et observables obtiennent un permis; il prévoyait également améliorer les processus administratifs pour accélérer le traitement des demandes et mieux gérer les données.

Dans son rapport d'étape de mars 2007, le Ministère a confirmé la réalisation des mesures susmentionnées. Il nous a également informés qu'il vérifiait au hasard 35 % des demandes de permis de stationnement accessible pour s'assurer que le praticien de la santé est membre d'un ordre médical reconnu. Par ailleurs, le Ministère a négocié et mis en œuvre une entente avec le Bureau du registraire général de l'état civil pour bénéficier d'un accès permanent à ses dossiers sur les décès, ce qui lui permettra d'identifier plus rapidement les titulaires de permis décédés.

Le Ministère a indiqué qu'il a consulté l'Ontario Medical Association (OMA) afin d'améliorer les procédures de vérification, mais l'OMA a dit craindre que la mise en œuvre de la vérification exige trop de ressources. Il a également précisé qu'aucun autre organisme gouvernemental n'exigeait de vérification supplémentaire des praticiens de la santé. Par conséquent, aucune autre procédure de vérification n'a été instaurée jusqu'à maintenant. Les discussions avec les ordres médicaux se poursuivent.

Ministère des Transports

Délivrance de permis de conduire

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.06 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

Les responsabilités de la Division de la sécurité des usagers de la route du ministère des Transports (le Ministère) liées à la sécurité des conducteurs comprennent l'établissement des normes de sécurité routière, l'application de ces normes et la surveillance de leur respect, la prise des mesures nécessaires pour réduire les habitudes de conduite non sécuritaires, comme la conduite en état d'ébriété ou la conduite agressive, ainsi que la délivrance des permis de conduire et le maintien de l'information sur les conducteurs.

Au cours de l'exercice 2006-2007, le Ministère a consacré 165 millions de dollars au Programme de sécurité des usagers de la route (comparativement à 173 millions de dollars en 2004-2005), tandis que les revenus gouvernementaux tirés des activités de délivrance des permis et d'immatriculation s'élevaient à quelque 975 millions de dollars (comparativement à 766 millions de dollars en 2004-2005). Chaque année, le ministère délivre ou renouvelle plus de 4,7 millions de permis de conduire. Pour s'acquitter de ses responsabilités en matière de délivrance de permis et d'immatriculation, le Ministère fait affaire avec quelque 280 bureaux privés de délivrance qui fournissent des services de renouvellement des permis de conduire et d'immatriculation et d'autres services connexes.

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous étions arrivés à la conclusion que le Ministère se devait de renforcer ses systèmes et ses procédures pour garantir que seules les personnes habilitées à conduire et qui ne présentent pas de risque pour la sécurité routière sont titulaires d'un permis de conduire en Ontario. La difficulté de maintenir un système informatique à la fois complexe et ancien et de renforcer sa capacité de répondre aux besoins des usagers a certainement contribué aux problèmes du Ministère dans ce domaine. Voici un aperçu des points précis qui nous préoccupaient :

- La fiabilité de certaines pièces d'identité acceptées lorsqu'une personne demande un nouveau permis de conduire était douteuse. Par exemple, des documents tels que des cartes de membre de magasin-entrepôt et des cartes d'employés ou d'étudiants sans photo étaient acceptés comme l'une des deux pièces d'identité exigées.
- Des améliorations s'imposaient pour garantir que seules les personnes habilitées à détenir un permis de conduire de l'Ontario en étaient

titulaires. Plus précisément, il fallait améliorer les procédures visant à repérer les permis de conduire frauduleux ou délivrés en double, ainsi que celles relatives à l'échange de permis délivrés hors de la province pour un permis de conduire de l'Ontario.

- Bien que les programmes relatifs à l'alcool au volant semblaient avoir contribué à améliorer la sécurité routière dans ce domaine, nous avions relevé des lacunes dans les procédures du Ministère en ce qui concerne les conducteurs qui étaient responsables de trois collisions et plus sur une période de deux ans, les conducteurs qui continuaient de prendre le volant alors que leur permis était suspendu ou avait été suspendu à plusieurs reprises et les jeunes contrevenants dont le permis de conduire aurait dû être suspendu à vie.
- Nous avons relevé des lacunes dans les mesures prises pour protéger l'intégrité et la confidentialité des renseignements personnels des conducteurs.
- Le système des permis de conduire n'assurait pas toujours un calcul exact des points d'inaptitude; en conséquence, les suspensions de permis n'étaient pas toujours appliquées systématiquement comme prévu.
- Le Ministère ne disposait pas de politiques et procédures adéquates pour traiter les cas d'employés éventuels ou existants du fournisseur des services d'examen du permis de conduire qui avaient un casier judiciaire.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

D'après les renseignements qui nous ont été fournis par le ministère des Transports, nous avons conclu qu'il avait pris des mesures à l'égard de chacune de nos recommandations et que des progrès significatifs avaient été réalisés pour plusieurs d'entre elles. En majeure partie, des changements avaient été apportés au système pour répondre en tout ou en partie à nos préoccupations ou étaient en voie de l'être. Un sujet de préoccupation constant qui touche toute l'Amérique du Nord est le problème des conducteurs qui continuent de prendre le volant alors que leur permis est suspendu : au moment de notre suivi, le Ministère en était encore au stade de la recherche pour élaborer des stratégies d'intervention efficaces pour ces conducteurs. Les mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations sont exposées ci-après.

DEMANDES DE PERMIS DE CONDUIRE

Pièces d'identité et permis de conduire en double

Recommandation

Afin de mieux garantir l'authenticité de l'identité de toutes les personnes qui demandent un permis de conduire, le Ministère doit :

- *revoir la liste des pièces d'identité acceptables et envisager de supprimer celles dont la fiabilité est douteuse;*
- *élaborer des directives additionnelles pour faciliter la validation des pièces d'identité couramment présentées par les personnes qui demandent un permis de conduire;*
- *élargir la portée de la vérification d'identité des demandeurs de permis de conduire pour réduire au minimum le risque de délivrer des permis de conduire en double.*

État actuel

En janvier 2006, le Ministère a révisé la liste des pièces d'identité acceptables nécessaires pour prouver les trois éléments d'identité principaux, soit le nom, la date de naissance et la signature. D'après le Ministère, la nouvelle liste concorde avec les pièces d'identité que l'American Association of Motor Vehicle Administrators (AAMVA) considère fiables et vérifiables; de plus, la nouvelle politique ministérielle ayant trait à ces documents précise que les documents échus ne sont pas acceptables et qu'il faut fournir des documents originaux et non des photocopies ou des copies certifiées. Les cartes de membre émises par exemple par des détaillants ou des clubs de santé, les cartes d'employé du gouvernement et les cartes de débit ne sont plus acceptées. Un communiqué public a été diffusé pour informer la population des nouvelles exigences, le site du Ministère a été mis à jour et des affiches ont été installées dans les centres d'examen du permis de conduire.

En vue d'aider les délivreurs à améliorer les procédures de validation des pièces d'identité présentées par les personnes qui demandent un permis de conduire, le Ministère a diffusé plusieurs nouvelles notes de service et feuilles de questions et réponses.

Comme mesure pour améliorer son processus de vérification de l'identité des demandeurs de permis de conduire, le Ministère a revu sa politique et modifié la demande de permis de conduire pour y ajouter une question demandant au requérant si un permis de conduire de l'Ontario lui a été délivré sous un autre nom. Il a également fourni aux délivreurs un guide contenant des questions préétablies pour aider les commis à mener une entrevue lorsque deux ou plusieurs dossiers de conducteur sont similaires.

Le Ministère a également examiné la possibilité de déployer des dispositifs d'authentification des pièces d'identité (lecteurs de document) dans les bureaux de délivrance des permis de conduire pour faciliter la validation des documents. Il est toutefois arrivé à la conclusion que l'adoption de ces dispositifs serait dispendieuse, poserait un certain nombre de problèmes sur le plan du fonctionnement et du service à la clientèle et n'apporterait que des avantages négligeables.

En ce qui a trait à la confirmation directe des pièces d'identité auprès des organismes ayant délivré les documents, le Ministère a examiné les options possibles pour élargir ce programme et il invite le gouvernement du Canada à mettre en place l'infrastructure nécessaire pour permettre la connectabilité entre les organismes de délivrance provinciaux et nationaux. Le Ministère estime que l'absence de cette infrastructure est un obstacle important à la vérification à la source.

Échange de permis délivrés hors de la province

Recommandation

Pour garantir que seuls les conducteurs autorisés et compétents qui détiennent un permis délivré hors de la province obtiennent un permis de conduire de l'Ontario, le Ministère doit :

- *respecter les accords d'échange en vigueur et élargir la portée de son programme d'échange de permis de conduire délivrés hors de la province pour y inclure l'échange des rapports sur les infractions graves avec un plus grand nombre d'administrations;*
- *envisager de demander une preuve de réussite d'un examen pratique avant d'approuver un échange de permis de conduire pour les requérants qui ont échoué à plusieurs reprises à l'examen pratique en Ontario;*
- *veiller à ce que la direction des centres d'examen du permis de conduire respecte la politique ministérielle et vérifie toutes les demandes d'échange de permis de conduire délivrés hors de la province avant de délivrer un permis de conduire de l'Ontario.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait terminé, au moment de notre suivi, une analyse préliminaire concernant l'échange possible d'information sur les infractions graves dans les cas où ces renseignements n'étaient pas communiqués présentement. À cet égard, il collabore avec le Conseil canadien des administrateurs en transport motorisé à l'élaboration d'une entente canadienne sur les permis de conduire qui comprendrait l'échange de renseignements sur les infractions. L'entente proposée était rédigée au moment de notre suivi, mais l'échéancier pour l'approuver n'avait pas été établi.

Pour s'assurer que les accords d'échange en vigueur sont respectés, le Ministère a aussi fourni aux délivreurs un certain nombre de politiques et de directives à jour visant à préciser la marche à suivre pour le traitement des demandes de permis de conduire provenant de requérants de l'extérieur du pays et de requérants qui sont titulaires d'un permis de conduire délivré dans un territoire de compétence avec lequel l'Ontario n'a pas conclu d'accord de réciprocité.

En ce qui a trait au fait de demander une preuve de réussite d'un examen pratique dans le cas des requérants qui ont échoué à plusieurs reprises à l'examen pratique en Ontario, le Ministère nous a informés qu'il avait étudié cette recommandation, mais décidé de ne pas y donner suite. Il a réitéré sa position selon laquelle il reconnaît les permis délivrés hors de la province comme étant une preuve de réussite aux examens théoriques et pratiques, la plupart des administrations canadiennes et un grand nombre d'administrations américaines ont un programme de délivrance graduelle des permis de conduire et les accords d'échange actuels donnent une assurance raisonnable que l'échange de permis se fait uniquement entre catégories de permis équivalentes. Par exemple, les conducteurs stagiaires qui comptent moins de 24 mois d'expérience et qui échangent un permis délivré par une administration avec laquelle l'Ontario a conclu un accord de réciprocité devront d'abord réussir l'examen pratique G2 de l'Ontario pour être admissible à un permis de catégorie G assorti de tous les privilèges.

Vers la fin de 2005, le Ministère a par ailleurs envoyé un bulletin à tous les centres d'examen du permis de conduire pour préciser sa politique et rappeler aux délivreurs que les superviseurs des centres doivent approuver tous les échanges de permis de conduire délivrés hors de la province et hors du pays.

SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Recommandation

Afin d'améliorer sa capacité d'évaluer l'efficacité des efforts qu'il déploie en matière de sécurité routière, le Ministère doit élargir et améliorer ses mesures du rendement dans ce domaine.

État actuel

Le Ministère a affirmé qu'il avait procédé à un examen de ses mesures du rendement à l'automne 2006. À la suite de cet examen, conformément à la directive du Conseil du Trésor de fournir uniquement des mesures clés aux fins du rendement ministériel, il a décidé de présenter seulement sept mesures du genre dans son plan d'activités annuel pour l'exercice 2007-2008. Six d'entre elles concernaient des activités ministérielles sans rapport avec le programme de sécurité routière, comme l'entretien des autoroutes et des ponts, le déneigement des voies publiques en cas de tempête, la congestion des autoroutes et le nombre d'usagers du Réseau GO. La seule mesure de la sécurité routière retenue pour les rapports ministériels demeurait le nombre de décès par tranche de 10 000 conducteurs titulaires d'un permis. Le Ministère nous a informés que de nouvelles mesures seront prises en compte dans le cadre du cycle de planification de 2008-2009.

En plus des mesures du rendement ministériel dont il est question ci-dessus, nous avons aussi

appris que le Ministère utilise un certain nombre de mesures internes pour aider la direction à effectuer une surveillance du rendement et des résultats. Au moment de notre suivi, parmi les mesures de la sécurité routière qui faisaient l'objet d'une surveillance, il y avait le taux de collisions mortelles chez les conducteurs âgés de plus de 80 ans, le nombre de conducteurs âgés de 16 à 19 ans qui ont perdu la vie ou qui ont subi des blessures graves dans une collision et le nombre de décès et de blessures attribuables à une mauvaise utilisation des ceintures de sécurité et des sièges d'auto pour enfants. Le Ministère a toutefois reconnu le besoin d'adopter d'autres mesures internes du rendement et a lancé une initiative visant à élaborer un certain nombre de mesures de l'efficacité opérationnelle pour améliorer la gestion et le compte rendu de ses différents secteurs d'activité. Au moment de notre suivi, le Ministère se penchait sur la définition des mesures à adopter et sur la façon de les utiliser dans la pratique.

Système de points d'inaptitude

Recommandation

Afin de réaliser son objectif de promouvoir des habitudes de conduite sécuritaires, le Ministère doit :

- *faire en sorte d'évaluer adéquatement et rapidement les conducteurs qui ont accumulé un nombre excessif de points d'inaptitude;*
- *fournir des lignes directrices et de la formation aux conseillers en conduite automobile pour améliorer la cohérence de l'évaluation des conducteurs qui ont accumulé un nombre excessif de points d'inaptitude et surveiller l'application de ces directives par les conseillers;*
- *mesurer l'efficacité du remplacement de la suspension immédiate par des mesures correctives moins sévères imposées par les conseillers en conduite automobile;*
- *améliorer le système des permis de conduire pour consigner des renseignements détaillés sur les mesures correctives et suspendre automatiquement le permis de conduire, le cas échéant;*
- *analyser l'efficacité des cours de conduite préventive et de perfectionnement des conducteurs offerts et fournir aux conseillers une liste des cours acceptables;*
- *réduire au minimum l'utilisation des questionnaires et effectuer un suivi en temps opportun des questionnaires non retournés.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'entre le moment de notre vérification et le début de l'automne 2005, il a réduit l'arriéré d'entrevues avec des conducteurs qui avaient accumulé un nombre excessif de points d'inaptitude et dont la date prévue dépassait l'objectif de 90 jours du Ministère pour le faire passer d'environ 3 000 à 1 077. Il a ensuite fourni des ressources supplémentaires à ses bureaux régionaux pour mener des entrevues de groupe dans le cas des conducteurs ayant des profils d'infractions similaires afin de réduire encore davantage cet arriéré et d'atteindre son objectif de rendement de 90 jours. En septembre 2007, le Ministère a indiqué que sur les quelque 3 800 conducteurs en attente d'une entrevue relative aux points d'inaptitude, le nombre d'entrevues qui ne seront pas effectuées dans le délai de 90 jours a été ramené à 389. Le Ministère prévoit que l'arriéré sera éliminé d'ici février 2008.

En ce qui a trait à la formation des conseillers en conduite automobile, le Ministère a tenu deux groupes de discussion avec ceux-ci à l'automne 2006 et a offert dix jours de formation à ce groupe au début de 2007. Dans le cadre de la formation, il a fourni d'autres lignes directrices pour améliorer la cohérence des décisions des conseillers; il nous a informés que des procédures de surveillance avaient été instaurées pour s'assurer que les conseillers prennent des décisions conformes à ces lignes directrices.

Pour ce qui est de notre recommandation de mesurer l'efficacité du remplacement de la suspension immédiate par des mesures correctives

moins sévères, le Ministère nous a informés qu'il se propose d'effectuer un examen de l'efficacité du programme de points d'inaptitude pour déterminer, entre autres, si l'imposition d'un certain nombre de points d'inaptitude est le bon outil à utiliser dans l'application de sanctions précises. Il a examiné les pratiques en vigueur dans d'autres territoires de compétence, ce qui lui a permis de constater que l'imposition de points d'inaptitude est une sanction couramment appliquée. Dans le cadre d'une initiative de modernisation, le Ministère passera en revue son régime de sanctions et d'interventions et il prévoit qu'une étude de l'efficacité de son système de points d'inaptitude pourrait faire partie de cette initiative.

En se fondant sur son évaluation des coûts et des avantages, le Ministère nous a également informés qu'il ne donnera pas suite à notre recommandation d'améliorer le système des permis de conduire pour consigner des renseignements détaillés sur les mesures correctives et suspendre automatiquement le permis de conduire, le cas échéant. Selon les estimations du Ministère, le projet d'amélioration du système coûterait plus de 250 000 $. Puisque cette amélioration ne toucherait qu'environ 200 suspensions par année, il a conclu que le projet ne serait pas rentable. Il a indiqué qu'il continuerait de mettre à jour manuellement les renseignements sur les mesures correctives et de suspendre aussi manuellement le permis de conduire, le cas échéant.

Au début de 2007, le Ministère a terminé l'élaboration de directives pour les cours de perfectionnement des conducteurs et les cours de conduite préventive et prévoyait fournir aux conseillers en conduite automobile d'ici la fin de l'année une liste des cours qui satisfont à ces directives.

Nous avons également appris que le Ministère, au moment de notre suivi, avait commencé à surveiller l'utilisation des questionnaires relatifs aux points d'inaptitude pour s'assurer qu'ils servent uniquement pour les conducteurs hors de la province quand une entrevue est impossible ou comme solution de remplacement à une entrevue lorsque le conseiller en conduite automobile s'absente pour une raison imprévue.

Conducteurs à risque élevé

Recommandation

Afin de réduire le risque de collision sur les routes, le Ministère doit :

- *conformément à la politique ministérielle, repérer tous les conducteurs qui, au cours des deux dernières années, ont été impliqués dans trois collisions et plus, dont au moins deux, y compris la dernière, sont dues à un comportement répréhensible au volant, pour leur faire subir de nouveau des examens de conduite;*
- *définir et envisager, en consultation avec les intervenants de la collectivité de l'application de la loi, des mesures correctives ou des sanctions supplémentaires pour les conducteurs à risque élevé qui ne sont visés actuellement par aucun programme du Ministère, tels que les personnes qui conduisent alors que leur permis est suspendu ou qu'il a été suspendu à plusieurs reprises.*

État actuel

En ce qui a trait à notre recommandation concernant les conducteurs qui ont été impliqués dans trois collisions et plus au cours des deux dernières années, le Ministère nous a informés qu'il a révisé sa politique pour préciser qu'un nouvel examen de conduite est requis à la suite de deux déclarations de culpabilité ou plus des tribunaux plutôt que pour un motif moindre comme le fait pour un agent de police de constater le comportement répréhensible au volant. De l'avis du Ministère, le fait d'être identifié comme « responsable » dans un rapport de police ou même d'être inculpé pour une infraction ne donne pas la même norme de preuve qu'une déclaration de culpabilité, et une déclaration de culpabilité est la meilleure façon de déterminer de façon objective les comportements répréhensibles

au volant et d'identifier les conducteurs qui sont le plus susceptibles de représenter une menace pour les autres usagers de la route.

Le Ministère nous a communiqué les détails de modifications législatives entrées en vigueur en mars 2006 qui renforçaient les sanctions applicables à certains conducteurs à risque élevé. Par exemple, aux termes de ces modifications, les amendes imposées pour un excès de vitesse de 30 à 34 kilomètres l'heure par rapport à la limite permise ont augmenté de 4,50 $ à 7,00 $ le kilomètre, et les récidivistes dans les cas d'excès de vitesse de 50 kilomètres l'heure ou plus par rapport à la limite permise peuvent voir leur permis suspendu pour de plus longues périodes. Toute personne trouvée en possession d'un avertisseur d'appareil de mesure de vitesse peut aussi se voir imposer trois points d'inaptitude supplémentaires.

Le Ministère nous a également fait part de ses changements législatifs et réglementaires récents pour régler le cas des autres conducteurs à risque élevé, comme les jeunes conducteurs, les conducteurs avec facultés affaiblies et les conducteurs agressifs et irresponsables. Par exemple, les dispositions législatives qui sont entrées en vigueur en juin 2006 prévoient l'imposition de pénalités pour la navigation de plaisance avec facultés affaiblies identiques à celles qui s'appliquent à la conduite avec facultés affaiblies; le nouveau règlement qui prend effet en septembre 2007 permet, entre autres, la suspension du permis de conduire pendant sept jours et la mise à la fourrière du véhicule pour sept jours en cas de course illégale ou de cascade au volant.

Si les efforts susmentionnés visent à améliorer la sécurité routière, les efforts se poursuivent sans relâche au Ministère pour régler de façon efficace le cas des conducteurs qui prennent le volant alors que leur permis est suspendu – un groupe qui pose un problème particulier dont nous avons traité dans notre recommandation de 2005. Les personnes qui conduisent sans permis, soit parce que leur permis est suspendu ou révoqué, soit parce qu'elles n'ont jamais eu de permis de conduire, présentent un risque important pour la sécurité routière dans toute l'Amérique du Nord, et ce problème semble être devenu une épidémie, surtout aux États-Unis. Comme l'a indiqué le Ministère dans sa réponse incluse dans notre *Rapport annuel 2005*, l'implantation d'Access Enforcement Solutions (AES) en 2004, qui relie la Police provinciale de l'Ontario et certains services de police municipaux aux bases de données du Ministère, permet aux services de police d'accéder plus rapidement à l'information sur les conducteurs de l'Ontario et les véhicules qui y sont immatriculés. Les agents d'application de la loi sont maintenant en mesure de repérer plus rapidement les conducteurs dont le permis est suspendu et les véhicules volés, ce qui leur permet d'écarter des voies publiques les conducteurs qui présentent un risque pour la sécurité et les véhicules non sécuritaires ou volés.

Au moment de notre suivi, le Ministère continuait de collaborer avec l'American Association of Motor Vehicle Administrators (AAMVA) pour mettre au point une stratégie complète visant à régler le problème posé par ces conducteurs. Selon un rapport de recherche de l'AAMVA, environ 20 % des décès dus à des accidents de la route aux États-Unis impliquent un conducteur dont le permis avait été suspendu ou révoqué et 28 % des conducteurs qui font partie de ce groupe avaient vu leur permis suspendu ou révoqué à au moins trois reprises dans les trois années précédant l'accident. Une autre étude estimait qu'entre 30 % et 70 % de ceux qui se voyaient retirer leurs privilèges de conduite continuaient de prendre le volant. Certaines causes sous-jacentes de ce problème ne sont pas nécessairement les mêmes au Canada, mais il y a peu de doute que nous avons les mêmes problèmes de conformité.

Conducteurs âgés

Recommandation

Pour faire en sorte que seules les personnes qui conduisent de façon sécuritaire conservent leur permis de conduire, le Ministère doit réévaluer l'âge et les exigences d'ordre médical pour le renouvellement du permis des conducteurs âgés, en prenant en compte les pratiques en vigueur dans les autres provinces, et actualiser le matériel des séances de formation de groupe.

État actuel

Le Ministère a actualisé le matériel des séances de formation de groupe à l'intention des personnes âgées et l'utilise depuis l'été 2005.

En ce qui a trait aux exigences d'ordre médical pour les conducteurs âgés, le Ministère nous a informés qu'il n'existait, au moment de notre suivi, aucun test des capacités cognitives fondé sur des données probantes qui indiquerait un comportement à risque au volant chez les personnes âgées. Toutefois, le Ministère a indiqué qu'il appuie les efforts de mise au point de tels tests, et qu'il participe en conséquence à une initiative fédérale connue sous le nom de CanDrive (Canadian Driving Research Initiative for Vehicular Safety in the Elderly), qui s'efforce de mettre au point des outils de dépistage pour permettre aux médecins, aux autres professionnels de la santé, et possiblement au personnel de délivrance des permis, de repérer les personnes âgées ayant des problèmes de santé pouvant être une source de conduite non sécuritaire. L'une des contributions clés du Ministère à ce projet est la communication de ses données sur les conducteurs et les collisions.

Jeunes contrevenants

Recommandation

Pour garantir que les sanctions exigées par la loi sont appliquées systématiquement à tous les conducteurs, le Ministère doit mettre au point une base de données automatisée contenant le dossier de conduite complet des jeunes contrevenants.

État actuel

Dans sa réponse incluse dans notre *Rapport annuel 2005*, le Ministère indiquait qu'il établirait au printemps 2006 un système automatisé tant pour le stockage que pour le suivi des dossiers des jeunes contrevenants. Le Ministère nous a informés depuis que le nouveau système avait été implanté et que le personnel recevait de la formation pour l'utiliser. Le Ministère nous a fourni de la documentation sur ce nouveau système, notamment une présentation détaillée des nouveaux processus en place pour gérer les dossiers des jeunes contrevenants.

PERMIS DE CONDUIRE

Recommandation

Afin de protéger les permis de conduire et les renseignements personnels qui y sont stockés, le Ministère doit envisager d'y inclure des caractéristiques de sécurité technologiques supplémentaires dans le cadre de son projet de nouvelle conception du permis de conduire.

État actuel

Le Ministère a souscrit à notre recommandation et nous a informés qu'il avait obtenu en janvier 2007 l'approbation du Conseil de gestion pour concevoir un nouveau permis de conduire plus sécuritaire. Le contrat a été octroyé en février 2007; au moment de notre suivi, le Ministère prévoyait que le nouveau permis, qui comportera des caractéristiques de sécurité qui dépassent le cadre de sécurité de l'identification et des permis de conduire établi par l'AAMVA, serait disponible en décembre 2007.

DOSSIERS DES CONDUCTEURS

Renseignements personnels, relevés d'activité, services de délivrance de permis et rapports médicaux

Recommandation

Pour garantir l'exactitude et le caractère complet des renseignements personnels des conducteurs et des relevés d'activité, le Ministère doit :

- *améliorer les procédures de validation du système des permis de conduire pour garantir que les noms et adresses au complet figurent dans le dossier de tous les conducteurs conformément à la politique ministérielle;*
- *obtenir du registraire général de l'état civil de l'Ontario des mises à jour régulières sur les personnes décédées de façon à ce que leur permis de conduire soit annulé en temps opportun;*
- *passer en revue le processus d'imputation des déclarations de culpabilité aux conducteurs responsables pour faire en sorte que toutes les déclarations de culpabilité soient consignées dans les dossiers des conducteurs en temps opportun;*
- *passer en revue le processus de calcul informatisé des points d'inaptitude du système des permis de conduire pour garantir la suspension des permis de conduire conformément à la réglementation;*
- *envisager d'instaurer un processus de rapprochement pour garantir que les dossiers comprennent la documentation à l'appui de toutes les opérations reliées à la délivrance des permis;*
- *évaluer s'il est possible de doter le système d'une interface automatique pour mettre à jour les dossiers des conducteurs d'après les résultats des examens médicaux;*
- *veiller à ce que les bureaux privés de délivrance de permis transmettent comme il se doit tous les documents exigés pour évaluer les troubles médicaux des conducteurs.*

État actuel

Même si le Ministère a reconnu, au moment de notre suivi, que certains dossiers de conducteur ne contenaient pas les noms et adresses au complet, il a indiqué que les améliorations apportées au système avant notre vérification de 2005 devraient corriger graduellement ce problème. Plus précisément, les nouvelles procédures de validation mises en place en 2002 exigent que les dossiers de conducteur nouveaux et actualisés comprennent les noms et adresses au complet des titulaires du permis de conduire. Par conséquent, le reste des dossiers qui contiennent des renseignements incomplets devraient être mis à jour au moment où ces conducteurs renouvelleront leur permis. Le Ministère a indiqué qu'il avait l'intention de surveiller le respect de ce processus pour s'assurer que le reste des dossiers incomplets sont mis à jour comme il se doit; il a communiqué avec les fournisseurs de services pour leur rappeler l'obligation de veiller à la consignation de données complètes et exactes.

En ce qui a trait à notre recommandation d'obtenir du registraire général de l'état civil de l'Ontario des mises à jour régulières sur les personnes décédées, le Ministère a conclu à cette fin en décembre 2006 une entente d'échange de données avec le registraire général adjoint de l'état civil. Au moment de notre suivi, le Ministère recevait des mises à jour régulières sur les décès et elles servaient à mettre automatiquement à jour sa base de données et à annuler les permis de conduire.

Pour ce qui est de son processus d'imputation des déclarations de culpabilité aux conducteurs responsables, le Ministère a indiqué que les erreurs dans les données d'entrée sont l'un des facteurs qui retardent la mise à jour des dossiers des conducteurs; par conséquent, il continuait de collaborer avec le ministère du Procureur général, avec les services de police et avec les tribunaux pour améliorer l'exactitude de toutes les données qu'il reçoit sur les déclarations de culpabilité. Il nous a informés qu'il

avait fait des progrès dans ce domaine, notamment la mise à jour automatique des dossiers des transporteurs commerciaux pour les déclarations de culpabilité associées aux véhicules commerciaux, et l'élaboration d'un nouveau programme pour repérer et corriger les erreurs dans les déclarations de culpabilité reçues du ministère du Procureur général.

Le Ministère nous a informés qu'il avait corrigé, au moment de notre suivi, les erreurs de calcul des points d'inaptitude que nous avions notées dans notre *Rapport annuel 2005* et qu'il contrôlait la base de données tous les mois pour veiller à l'exactitude de son contenu.

Afin d'améliorer son processus de rapprochement, le Ministère a conçu du nouveau matériel de formation sur le rapprochement de ses documents et l'a incorporé au programme de formation du réseau privé d'immatriculation et de délivrance des permis (RPIDP); de plus, il a actualisé ses activités de surveillance du RPIDP pour inclure une vérification et un examen de ce domaine. Il a également conçu et distribué un guide de référence pour aider le personnel du RPIDP à déterminer rapidement la documentation pertinente requise pour chaque type d'opération traitée.

Le Ministère nous a informés que, pour améliorer la mise à jour des dossiers des conducteurs d'après les résultats des examens médicaux, il avait établi un lien électronique entre le système d'imagerie médicale et le système des permis de conduire pour confirmer que les dossiers des conducteurs ont été actualisés comme il se doit avec les renseignements sur la suspension ou le rétablissement des permis de conduire avant la fermeture d'un dossier d'examen médical.

En ce qui concerne la nécessité de veiller à ce que les bureaux privés de délivrance de permis transmettent comme il se doit tous les documents exigés pour évaluer les troubles médicaux des conducteurs, le Ministère nous a informés que le nouveau processus de vérification axée sur le risque, établi en même temps que le nouveau bureau de surveillance et de vérification créé au début de 2006, venait régler cette question. Selon le Ministère, le nouveau processus de vérification visait à lui permettre de mieux surveiller la conformité du RPIDP aux politiques et aux procédures, notamment celles ayant trait à la présentation des documents.

Protection des dossiers des conducteurs

Recommandation

Pour assurer une protection adéquate des renseignements confidentiels contenus dans le système des permis de conduire contre les accès non autorisés et la falsification des données, le Ministère doit :

- *établir des directives et des procédures pour garantir que le fournisseur de services d'examen du permis de conduire effectue les vérifications de sécurité appropriées avant d'embaucher du personnel qui aura accès aux dossiers confidentiels des conducteurs;*
- *envisager la cryptographie et d'autres méthodes pour assurer la sécurité des renseignements confidentiels transmis sur le réseau général;*
- *limiter et séparer les tâches d'administration de la sécurité de façon que les personnes n'aient pas des droits d'accès excessifs au système;*
- *mettre en œuvre des examens réguliers de l'accès au système et des contrôles plus rigoureux des comptes et des profils d'utilisateur.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère nous a informés que pour garantir que le fournisseur de services d'examen du permis de conduire effectue les vérifications de sécurité appropriées avant d'embaucher du personnel, il exige maintenant que le fournisseur de services atteste tous les trois mois que toutes les vérifications de sécurité et de casier judiciaire ont été effectuées pour tous les nouveaux employés et que l'information connexe a été versée dans leur dossier.

En réponse à notre recommandation d'envisager la cryptographie et d'autres méthodes pour assurer la sécurité des renseignements confidentiels transmis, le Ministère nous a informés qu'il prévoit déployer une nouvelle solution de cryptage pour assurer la sécurité des données des conducteurs transmises sur le réseau général du gouvernement. Il se propose d'implanter le nouveau système dans tous les bureaux privés de délivrance des permis et dans les centres d'examen du permis de conduire d'ici mars 2008.

Pour améliorer l'administration de la sécurité et les contrôles de l'accès, le Ministère nous a informés qu'il avait effectué un examen des droits d'accès au système et, dans la mesure du possible, séparé les tâches et les responsabilités des administrateurs de la sécurité de celles des utilisateurs du système. Il a aussi indiqué avoir mis en œuvre des examens réguliers de l'accès au système et des contrôles plus rigoureux des comptes et des profils d'utilisateur. D'après le Ministère, les rapports sur les atteintes à la sécurité ont été restructurés afin d'améliorer la surveillance, et des procédures de vérification ont été instaurées pour assurer le suivi des infractions signalées dans ces rapports.

Ministère de l'Éducation

Anglais langue seconde et perfectionnement de l'anglais

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.07 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

Chaque année, l'Ontario accueille en moyenne 17 000 immigrants d'âge scolaire dont la connaissance de l'anglais ou du français est limitée, voire inexistante. Le ministère de l'Éducation (le Ministère) verse des subventions aux conseils scolaires pour les programmes d'anglais langue seconde (ALS) et de perfectionnement de l'anglais (PA).

Les buts généraux du Ministère pour les programmes d'ALS et de PA consistent à aider les élèves à acquérir les capacités de lecture et d'écriture en anglais dont ils ont besoin pour réussir à l'école, au niveau postsecondaire et en milieu de travail, et à leur donner ainsi des chances égales à leurs pairs dont la langue maternelle est l'anglais. Bien que les conseils scolaires aient pour tâche de concevoir et de mettre en œuvre les programmes et les services nécessaires à l'atteinte de ces objectifs, le Ministère a en bout de ligne la responsabilité de la qualité du système d'éducation.

Les subventions versées aux conseils scolaires pour les programmes d'ALS et de PA s'élevaient à 219 millions de dollars en 2006-2007 (225 millions en 2004-2005). Nous notions toutefois dans notre *Rapport annuel 2005* que le Ministère ne surveillait pas suffisamment l'exécution de ces programmes. En particulier, il ne disposait d'aucune information indiquant si les élèves de langue maternelle autre que l'anglais apprenaient effectivement à maîtriser cette langue, ou si les conseils scolaires affectaient réellement les fonds aux programmes d'ALS et de PA. Un des conseils que nous avons visités a admis que plus de la moitié des fonds reçus pour ces programmes avait servi à d'autres fins.

L'énorme latitude dont les conseils scolaires et, dans certains cas, les écoles jouissent en ce qui a trait aux programmes d'ALS et de PA augmente le risque que des élèves qui ont des besoins semblables reçoivent une aide différente. De plus, l'absence de processus coordonné au niveau central en vue de l'élaboration de programmes de formation et de matériel didactique pour les enseignants entraîne un sous-investissement et un dédoublement possible des efforts.

Nous avons également constaté ce qui suit :

- Le Ministère n'a pas établi de norme mesurable de la maîtrise de l'anglais que les élèves des programmes d'ALS et de PA devraient atteindre avant de cesser de bénéficier des services d'ALS et de PA. Certains enseignants que nous avons interviewés se disaient préoccupés par l'interruption prématurée des services en raison des contraintes budgétaires.
- Les enseignants ne disposaient pas d'outils pour les aider à évaluer correctement les progrès réalisés par les élèves dans la maîtrise de l'anglais et à déterminer la nécessité d'une aide supplémentaire.
- Le Ministère n'avait offert que peu d'indications sur la façon de mettre en œuvre sa recommandation aux enseignants de modifier les exigences fondamentales du curriculum pour les élèves des cours d'anglais, et de prévoir des mesures d'adaptation (par exemple du temps supplémentaire pour les tests). En raison de cette absence d'orientation, on remarquait des incohérences dans les méthodes employées. Par ailleurs, étant donné le manque de documentation sur les mesures d'adaptation prévues, les parents, les directeurs d'école et les conseils scolaires ne pouvaient pas évaluer l'utilité des modifications et des mesures d'adaptation ou encore les répercussions de celles-ci sur les notes.
- Le Ministère ne vérifiait pas si la politique de financement des programmes d'ALS et de PA ciblait les élèves qui avaient le plus besoin d'aide, ce qui aurait pu entraîner une répartition inéquitable des fonds entre les conseils scolaires.

En 2004, le gouvernement a mis sur pied le Secrétariat de la littératie et de la numératie, qui a reconnu que les élèves des programmes d'ALS continuaient d'éprouver des difficultés particulières. Dans son document stratégique de mai 2005, le Secrétariat disait avoir notamment pour objectifs de mettre davantage l'accent sur la littératie et la numératie et de mettre en commun les meilleures pratiques des écoles et des districts. Chacun de ces objectifs se rapporte directement aux préoccupations relevées lors de notre vérification.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon l'information obtenue du ministère de l'Éducation, des progrès – importants dans plusieurs cas – ont été réalisés dans la mise en œuvre de toutes nos recommandations. Les résultats de tests récemment administrés à l'échelle de la province révèlent un rétrécissement de l'écart entre les élèves qui apprennent l'anglais et les autres élèves. Cependant, il faudra surveiller les résultats des élèves qui apprennent l'anglais pendant un certain nombre d'années avant de pouvoir déterminer le plein impact des mesures prises et en cours. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

FORMATION DES ENSEIGNANTS ET MATÉRIEL DIDACTIQUE

Recommandation

Afin que les élèves des programmes d'anglais langue seconde (ALS) et de perfectionnement de l'anglais (PA) bénéficient de méthodes et d'outils didactiques adéquats, le Ministère doit :

- *collaborer avec les conseils scolaires afin de définir et d'offrir la formation minimale dont les enseignants ont besoin pour pouvoir travailler efficacement dans les écoles où on retrouve un nombre important d'élèves des cours d'ALS et de PA;*

- *coordonner l'évaluation et, au besoin, l'élaboration des cours à l'intention des enseignants et du matériel didactique comme les copies types et les didacticiels d'ALS et de PA.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait élaboré une politique en matière d'enseignement, de la maternelle à la 12e année, qui spécifie les connaissances et les compétences requises des enseignants des élèves qui apprennent l'anglais, de même que les attentes du Ministère et les exigences des conseils scolaires en ce qui concerne la prestation des programmes et services à l'appui de ces élèves. À la fin de 2006, le Ministère a tenu des réunions avec plus de 350 enseignants afin de discuter de la mise en œuvre de l'ébauche de politique. Il a également examiné la politique avec plus de 50 intervenants en éducation pour s'assurer qu'elle répond aux besoins actuels et qu'elle peut être mise en œuvre avec succès. La mise en œuvre de la politique était censée commencer en septembre 2007, et un symposium provincial à l'appui était prévu pour décembre 2007.

Le Ministère nous a également avisés que la politique en question et une nouvelle ressource, *Many Roots, Many Voices: Supporting English language learners in every classroom – A practical guide for Ontario educators*, servaient à mettre au point du matériel didactique sur la meilleure façon de répondre aux besoins des élèves qui apprennent l'anglais. Au printemps 2007, une formation a été offerte dans le cadre de discussions sur la mise en œuvre de la politique et de deux webémissions publiques intitulées Enseigner et apprendre dans un Ontario multilingue et L'enseignement différencié. Le Ministère a ajouté qu'il avait présenté des exposés à des conférences et des réunions éducatives.

Selon le Ministère, plus d'un millier d'éducateurs ont reçu une formation par les moyens susmentionnés, et les enseignants ont indiqué qu'ils avaient trouvé le guide *Many Roots, Many Voices* facile à lire et utile. Au moment de notre suivi, le Ministère prévoyait former 10 000 éducateurs de plus – dont 8 000 enseignants en cours de formation – d'ici le milieu de 2008.

En ce qui concerne le matériel didactique comme les copies types (normes ou modèles) et les didacticiels, le Ministère a indiqué ce qui suit :

- Il était en train de déterminer les ressources existantes et il définirait les exigences pour le développement des ressources les plus efficaces.
- Un programme révisé d'ALS et de PA pour les élèves de la 9e à la 12e année devait être mis en œuvre en septembre 2007.
- Deux ressources additionnelles, intitulées *Supporting English Language Learners in Kindergarten* et *Supporting English Language Learners with Limited Prior Schooling*, étaient en cours de préparation. La mise en œuvre et la formation des enseignants étaient censées commencer à l'automne 2007.
- Un guide d'évaluation intitulé *Steps to English Proficiency (STEP)* a été rédigé. *STEP* explique comment établir des points repères permettant d'évaluer le niveau de compétence en anglais. *STEP* a été mis à l'essai dans des conseils scolaires choisis de la province durant l'hiver 2007, et des révisions finales ont été apportées afin de tenir compte des commentaires des participants au projet pilote. Un processus de validation sur deux ans était censé commencer à l'automne 2007; une fois que STEP aura été validé et que le volet recherche de la validation aura été analysé, des révisions seront apportées au programme avant son intégration au système à compter de l'année scolaire 2009-2010.

VÉRIFICATION DES PROGRÈS DES ÉLÈVES

Évaluation initiale

Recommandation

Le Ministère doit déterminer si les avantages que procure aux enseignants le fait de disposer d'un point de départ clair à partir duquel ils peuvent vérifier les progrès réalisés sont suffisants pour justifier le coût d'une évaluation plus poussée de l'alphabétisme et du niveau d'instruction dans la langue maternelle des nouveaux élèves des programmes d'anglais langue seconde et de perfectionnement de l'anglais.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait déterminé que les avantages globaux que procure aux enseignants le fait de disposer d'un point de départ clair à partir duquel ils peuvent vérifier les progrès réalisés justifiaient une évaluation poussée de l'alphabétisme et du niveau d'instruction dans la langue maternelle. Au moment de notre suivi, il avait fait des recherches sur les meilleures pratiques et procédures d'évaluation dans ce domaine, y compris les points repères, les indicateurs et les normes. Les résultats de ces recherches ont éclairé l'élaboration de la politique concernant l'enseignement de la maternelle à la 12e année, mise en œuvre dans les écoles à compter de septembre 2007. Dans le cadre de ses recherches, le Ministère a consulté et préparé les documents suivants :

- un rapport préparé en 2005 par une équipe de recherche de la Faculté d'éducation de l'Université d'Ottawa, intitulé *Emergent Themes in ESL Learning, Literacy and Curriculum Reform*, qui confirmait l'utilité d'une évaluation initiale des élèves qui apprennent l'anglais;
- un rapport préparé par le Ministère en décembre 2005, intitulé *Praxis Revisited: Second language learning in Ontario's elementary school system*, qui porte notamment sur l'évaluation de la compétence en langue maternelle, de la compétence en anglais et du niveau d'instruction;
- un rapport préparé par le Ministère en mai 2005 sur la consultation initiale pour les cours d'ALS et de PA, qui contient des renseignements sur l'utilité de l'évaluation initiale des élèves qui apprennent l'anglais;
- un rapport préparé par le Ministère en février 2006, intitulé *English language learners benchmark project*, qui met l'accent sur les moyens d'améliorer les résultats des élèves qui apprennent l'anglais, dont l'évaluation initiale de leur compétence dans cette langue.

Le Ministère a également souligné les grands thèmes soulevés lors des discussions sur la mise en œuvre, tenues avec 384 éducateurs de toute la province du 11 octobre au 2 novembre 2006.

Évaluations continues

Recommandation

Pour que les décisions au sujet des types et de l'ampleur des services et du soutien offerts aux élèves des cours d'anglais langue seconde et de perfectionnement de l'anglais se fondent sur une vérification adéquate des progrès réalisés, le Ministère doit concevoir des outils dont les enseignants peuvent se servir pour mesurer périodiquement la maîtrise de l'anglais par les élèves ainsi que des points repères à l'aide desquels ils peuvent comparer les progrès de chaque élève.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il avait conçu le guide *Steps to English Proficiency (STEP)*, qui comprend des échelles pour l'évaluation et le suivi du perfectionnement de la compétence en anglais chez les élèves. *STEP* propose des outils de surveillance, du matériel d'évaluation à l'appui de ces outils, ainsi que des lignes directrices pour l'évaluation initiale et continue. La validation de *STEP* permettra au Ministère d'établir des points repères pour le développement de la compétence en anglais, qui recommanderont le moment de passer d'une étape du programme

à l'autre et d'administrer les tests de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation.

Description des activités de vérification

Recommandation

Afin que les dossiers scolaires de l'Ontario renferment l'information nécessaire pour permettre aux enseignants de l'année suivante d'évaluer les besoins des élèves des programmes d'anglais langue seconde (ALS) et de perfectionnement de l'anglais (PA), de manière à pouvoir offrir le degré d'aide adéquat, le Ministère doit :

- *exiger que les écoles adjoignent aux dossiers scolaires des résumés des activités de vérification des progrès des élèves des programmes d'ALS et de PA quant à l'acquisition de l'anglais;*
- *préciser ce qu'il attend au sujet de la vérification de l'intégration sociale des élèves.*

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il avait élaboré une politique relative aux programmes et services d'ALS et de PA pour les élèves de la maternelle à la 12e année, qui comprend des directives sur le suivi des progrès des élèves et l'inscription des résultats dans leurs dossiers scolaires de l'Ontario.

La politique précise les exigences relatives à la surveillance, au suivi et à l'enregistrement des progrès réalisés par les élèves de la maternelle à la 12e année. Conformément à cette politique, le Ministère a commencé à déterminer les données à recueillir pour une surveillance et un suivi plus efficaces. Il prévoyait également de fournir l'outil *STEP* à des écoles choisies pour qu'elles en assurent la validation à compter de l'automne 2007.

Le Ministère a indiqué qu'à la suite des discussions tenues à l'interne et avec des intervenants, il a été décidé que la politique n'exigerait plus des écoles qu'elles surveillent l'intégration sociale. Il a toutefois ajouté qu'il serait en mesure de repérer les problèmes d'intégration sociale en analysant les données recueillies et les renseignements fournis par l'entremise des plans d'amélioration des conseils scolaires et/ou des plans d'action de la Stratégie visant la réussite des élèves et l'apprentissage jusqu'à l'âge de 18 ans.

À quel moment interrompre les services

Recommandation

Afin que les services offerts aux élèves des programmes d'anglais langue seconde (ALS) et de perfectionnement de l'anglais (PA) ne soient pas interrompus prématurément, le Ministère doit établir des normes mesurables de maîtrise de l'anglais que les élèves des programmes d'ALS et de PA devront atteindre pour que les conseils scolaires puissent interrompre les services d'ALS et de PA offerts à ces élèves.

État actuel

La nouvelle politique de la maternelle à la 12e année stipule que les élèves qui apprennent l'anglais devraient bénéficier de programmes d'ALS et de PA jusqu'à ce qu'ils aient acquis le niveau de compétence requis pour apprendre efficacement en anglais sans cours d'ALS ou de PA. Le Ministère a précisé que la décision de mettre fin aux cours d'ALS et de PA est prise par le directeur d'école en consultation avec l'élève, ses parents, son professeur d'ALS ou de PA et son titulaire de classe. Il a ajouté que les ressources *Supporting English Language Learners in Kindergarten* et *Supporting English Language Learners with Limited Prior Schooling*, qui devaient être disponibles à l'automne 2007, ainsi que la version révisée du *Grades 1–8 Resource Guide* (censée être disponible en septembre 2008) et le programme révisé d'ALS et de PA de la 9e à la 12e année (qui a été mis à la disposition des écoles en septembre 2007) contiendraient eux aussi des conseils sur le moment propice pour mettre fin aux programmes et services.

Rapport sur le rendement des élèves

Recommandation

Afin que les progrès des élèves des cours d'anglais langue seconde et de perfectionnement de l'anglais soient correctement indiqués, le Ministère doit collaborer avec les conseils scolaires pour assurer que les bulletins scolaires comprennent des renseignements sur l'ampleur, le cas échéant, des modifications apportées aux exigences du curriculum et des types de mesures spéciales prévues pour les élèves.

État actuel

Le Ministère a indiqué que sa politique de la maternelle à la 12e année faisait état des attentes révisées en matière de rapports et précisait qu'en cas de modification des attentes à l'endroit des élèves qui apprennent l'anglais, l'évaluation se fonderait sur les attentes modifiées documentées, et que cela serait indiqué dans le bulletin scolaire et expliqué aux parents. Le Ministère a ajouté qu'il s'employait avec les conseils scolaires à repérer les modifications au format des bulletins scolaires qui permettraient d'améliorer les rapports aux parents.

ÉVALUATION DU RENDEMENT DES PROGRAMMES

Recommandation

Afin que le Ministère et les conseils scolaires soient en mesure de déterminer quels services d'anglais langue seconde (ALS) et de perfectionnement de l'anglais (PA) et quelle aide à cet égard sont les plus efficaces et les plus économiques pour répondre aux besoins des élèves, le Ministère doit :

- *exiger que les conseils scolaires recueillent l'information nécessaire pour pouvoir établir des liens entre les progrès et les résultats des élèves, et le type, le montant et le coût des services d'ALS et de PA offerts et de l'aide que les élèves ont reçus, et fassent rapport à ce sujet;*
- *coordonner et favoriser des efforts visant à déterminer et à faire la promotion des pratiques exemplaires et évaluer le besoin de services et de soutien supplémentaires, ainsi que les avantages que procureraient ces éléments;*
- *vérifier les résultats des élèves des programmes d'ALS et de PA, par exemple les taux d'obtention de diplômes et les progrès réalisés après l'obtention du diplôme.*

État actuel

Le Ministère a indiqué que sa politique concernant les élèves qui apprennent l'anglais exige des conseils scolaires qu'ils recueillent l'information nécessaire pour établir des liens entre, d'une part, les progrès et les résultats des élèves et, d'autre part, les programmes et services d'ALS et de PA, et qu'ils fassent rapport à ce sujet. Il a ajouté que la politique visait également à :

- préciser les critères d'identification des élèves qui doivent apprendre l'anglais;
- décrire les procédures de collecte de données qui permettent au Ministère d'assurer le suivi de ce groupe d'élèves et d'analyser leurs progrès par rapport aux modèles de prestation de différents programmes;
- offrir une rétroaction aux conseils scolaires sur les programmes et approches les plus efficaces à différentes étapes du développement de la compétence en anglais.

Les recherches effectuées au moment de notre suivi avaient permis de repérer un certain nombre de pratiques exemplaires déjà prises en compte dans la politique, les ressources et la formation. Ces recherches continueront d'éclairer l'élaboration des ressources et la formation professionnelle.

En ce qui concerne l'évaluation du besoin de services et de soutiens supplémentaires et de leurs avantages, le Ministère nous a informés que les discussions tenues avec les conseils scolaires sur la mise en œuvre de la politique de la maternelle à la 12e année (qui ont commencé en septembre 2006) avaient permis de cerner les besoins additionnels possibles et que l'analyse des plans d'amélioration des écoles et des plans d'action de la Stratégie

visant la réussite des élèves et l'apprentissage jusqu'à l'âge de 18 ans l'aiderait à déterminer si des services et des soutiens supplémentaires sont requis.

Au moment de notre suivi, les mesures suivantes avaient été prises pour aider à assurer le suivi des résultats des élèves :

- La politique ministérielle de la maternelle à la 12e année prévoit des exigences relatives à la surveillance des résultats des élèves qui apprennent l'anglais.
- Le Ministère avait entrepris des travaux avec le Système d'information scolaire de l'Ontario (SISOn) afin de déterminer les données requises à l'appui d'une surveillance efficace des résultats et d'en faciliter la collecte.
- L'équipe responsable continuait d'examiner les initiatives d'autres ministères afin de repérer les façons possibles d'améliorer la surveillance des résultats.

Le Ministère nous a informés que les membres de l'équipe responsable de ce dossier l'aidaient à élaborer des stratégies pour la surveillance des résultats des élèves et qu'ils participaient à des initiatives ministérielles telles que SISOn, l'analyse des données de l'Office de la qualité et de la responsabilité en éducation entreprise par le Secrétariat de la littératie et de la numératie, ainsi que l'analyse des plans d'amélioration des conseils scolaires et/ou des plans d'action de la Stratégie visant la réussite des élèves et l'apprentissage jusqu'à l'âge de 18 ans.

GARANTIE D'UNE PRESTATION DE PROGRAMMES DE QUALITÉ PAR LES ÉCOLES

Recommandation

Afin d'assurer que les écoles offrent adéquatement des services aux élèves des programmes d'anglais langue seconde et de perfectionnement de l'anglais, le Ministère doit exiger que les conseils scolaires établissent des processus de contrôle de la qualité qui examinent et vérifient la conformité de chaque école aux politiques du Ministère et du conseil.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il exigerait des conseils scolaires qu'ils établissent les processus de contrôle de la qualité recommandés. La politique ministérielle de la maternelle à la 12e année pour les élèves qui apprennent l'anglais veille à l'assurance de la qualité en exigeant des conseils scolaires qu'ils présentent des rapports sur la prestation des programmes et services d'ALS et de PA. L'analyse des renseignements contenus dans les plans d'amélioration des conseils scolaires et les plans d'action de la Stratégie visant la réussite des élèves et l'apprentissage jusqu'à l'âge de 18 ans, ainsi que des données recueillies dans le cadre de la validation de *STEP* et des discussions continues avec les conseils scolaires, permettra au Ministère de mesurer l'amélioration des élèves, d'identifier les succès et de déterminer si les écoles et les conseils scolaires se conforment aux exigences de la politique.

BESOINS DES ÉLÈVES QUI ARRIVENT À LA MI-ANNÉE ET DES ÉLÈVES RÉFUGIÉS

Recommandation

Afin que les programmes d'anglais langue seconde et de perfectionnement de l'anglais répondent aux besoins de tous les élèves de ces programmes, le Ministère doit :

- *évaluer les avantages, pour les élèves qui arrivent une fois que l'année scolaire ou le semestre est avancé, des programmes offrant une formation intensive en anglais jusqu'au début de la prochaine année ou du prochain semestre;*
- *envisager de collaborer avec Citoyenneté et Immigration Canada afin d'élaborer des programmes plus efficaces à l'intention des élèves réfugiés qui ont des besoins importants.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il avait pris un certain nombre d'initiatives pour répondre aux besoins des élèves arrivant en cours d'année scolaire et des réfugiés. Il avait notamment :

- élaboré une politique à cet égard qui est appuyée par la recherche sur les besoins des élèves réfugiés, les discussions avec les partenaires en éducation et les autorités compétentes en matière d'immigration et l'outil *STEP*, qui prévoit une formation appropriée des enseignants;
- rédigé et distribué le document *Many Roots, Many Voices*, la formation initiale de 650 enseignants devant mettre en train la diffusion de l'information sur les stratégies à l'appui des élèves qui apprennent l'anglais, dont ceux qui arrivent en cours d'année scolaire et les réfugiés (5 000 étudiants maîtres additionnels sont censés recevoir la formation d'ici l'automne 2008);
- consulté le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration de l'Ontario afin de prévoir des initiatives communes visant à offrir un soutien social et un encadrement pédagogique aux réfugiés qui apprennent l'anglais;
- travaillé avec le personnel de Citoyenneté et Immigration Canada afin de repérer les secteurs de collaboration possibles et de partager des renseignements à l'appui de l'intégration sociale et du succès scolaire des élèves qui apprennent l'anglais, y compris les réfugiés;
- élaboré la version 2007 de *Supporting English Language Learners with Limited Prior Schooling*, qui traite expressément des besoins des élèves réfugiés, en plus d'offrir une formation à l'appui.

FINANCEMENT ET RESPONSABILITÉ

Recommandation

Afin de mieux s'assurer que le montant et l'affectation des fonds prévus pour les programmes d'anglais langue seconde (ALS) et de perfectionnement de l'anglais (PA) sont adéquats et correspondent aux besoins des élèves, le Ministère doit :

- *déterminer si le financement, au lieu de traiter tous les élèves de chaque conseil scolaire sur le même pied, doit tenir compte du pourcentage d'élèves ayant des besoins importants dans chaque conseil;*
- *revoir la subvention versée pour les élèves qui apprennent l'anglais et qui sont nés au Canada, afin de déterminer si le groupe d'âge ciblé pour les élèves est adéquat;*
- *exiger que les conseils scolaires fassent rapport au sujet de leurs dépenses pour les programmes d'ALS et de PA, dans les cas où des parties importantes des subventions versées pour les programmes d'ALS et de PA sont réaffectées à d'autres programmes, et déterminer l'incidence de cette pratique sur les élèves des programmes d'ALS et de PA du conseil en question.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il avait entrepris un examen des politiques relatives au financement des programmes d'ALS – non seulement la subvention générale mais aussi la subvention destinée aux élèves qui apprennent l'anglais mais qui sont nés au Canada. En ce qui concerne le troisième volet de la recommandation, le Ministère a institué une politique qui, une fois pleinement mise en œuvre, obligera les conseils scolaires à présenter des rapports sur l'utilisation des fonds destinés aux programmes d'ALS. Il a indiqué que ces rapports lui permettraient de déterminer dans quelle mesure les fonds destinés aux programmes d'ALS et de PA servent aux fins visées et d'établir un lien entre l'utilisation des fonds et le rendement des élèves.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Services de laboratoires de santé

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.08 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

Les analyses de laboratoire fournissent jusqu'à 80 % des données utilisées par les médecins dans la prise des décisions de nature médicale. En vertu de la *Loi autorisant des laboratoires médicaux et des centres de prélèvement* (la Loi), le ministère de la Santé et des Soins de longue durée autorise et réglemente les 185 laboratoires d'hôpitaux et les 41 laboratoires médicaux privés en Ontario, ainsi que les 421 centres de prélèvement exploités par ces laboratoires. De plus, en vertu d'un contrat conclu avec le Ministère, l'Ontario Medical Association (OMA) a la responsabilité d'exécuter un programme d'assurance de la qualité pour surveiller et améliorer les compétences des laboratoires autorisés, ce qui englobe l'évaluation de la qualité et de l'exactitude des analyses qui y sont effectuées ainsi que l'agrément des laboratoires. Le Ministère inspecte les laboratoires qui n'ont pas encore été agréés.

En 2005-2006, le Ministère a dépensé 1,4 milliard de dollars pour des services de laboratoire (1,3 milliard en 2003-2004), dont 824 millions de dollars sont allés à des laboratoires d'hôpitaux et 572 millions, à des laboratoires privés. Il a également versé 4,4 millions de dollars à l'OMA pour l'exécution d'un programme d'assurance de la qualité.

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous faisions remarquer que la limitation de la portée de notre vérification par la *Loi sur la protection des renseignements sur la qualité des soins* (entrée en vigueur le 1er novembre 2004) nous avait empêchés d'évaluer complètement si le Ministère avait mis en place des processus adéquats pour s'assurer que les laboratoires privés et les laboratoires d'hôpitaux se conformaient aux dispositions législatives applicables et aux politiques et procédures établies. En particulier, nous n'avions pas l'autorisation d'examiner le programme d'assurance de la qualité de l'OMA ou les activités menées par le Ministère pour surveiller ce programme après le 31 octobre 2004; nous avons donc été incapables de déterminer si le programme d'assurance de la qualité des services de laboratoire fonctionnait comme prévu. Toutefois, nous avons pu déterminer qu'en général, les procédures adoptées permettaient au Ministère de s'assurer que les centres de prélèvement se conformaient aux exigences.

Nous notions également dans notre *Rapport annuel 2005* qu'étant donné l'importante responsabilité déléguée à l'OMA d'évaluer la qualité des

services de laboratoire, il était essentiel que le Ministère obtienne des données adéquates pour déterminer si l'OMA assumait ses responsabilités au degré nécessaire pour assurer la qualité des soins dispensés aux patients. Nous avions toutefois constaté, en examinant l'information disponible au 31 octobre 2004, que le Ministère ne recevait pas en temps opportun des données suffisantes sur les laboratoires ayant un piètre rendement et ne vérifiait pas que des mesures correctrices étaient toujours prises en temps opportun. Nos préoccupations portaient notamment sur les points suivants :

- Même si les laboratoires étaient avisés à l'avance qu'un échantillon particulier était soumis dans le cadre du programme d'assurance de la qualité de l'OMA, le nombre d'erreurs importantes commises par les laboratoires chargés d'analyser les échantillons soumis à l'OMA était à la hausse.
- Le Ministère n'était normalement pas avisé qu'un laboratoire produisait des résultats d'analyse inexacts (erreurs importantes) ou discutables (erreurs mineures) pour certains types d'analyses jusqu'à ce que le laboratoire ait accumulé entre deux et quatre ans de piètres résultats aux tests d'évaluation externes de la qualité.
- Alors que la Loi autorise les laboratoires des bureaux de médecins à effectuer des procédures de laboratoire *simples*, un règlement pris en application de la Loi étend cette autorisation à *toutes* les analyses de laboratoire. Au moment de notre *Rapport annuel 2005*, nous restions préoccupés par le fait que les laboratoires des bureaux de médecins n'étaient pas assujettis aux exigences en matière d'assurance de la qualité applicables aux autres laboratoires.
- Il n'existait aucun système intégré pour rendre les résultats des analyses de laboratoire accessibles à tous les fournisseurs de soins de santé, ce qui risquait d'entraîner des analyses en double et des retards dans le traitement des patients.
- Selon une étude interprovinciale, les dépenses par habitant en Ontario pour tous les services de laboratoire au cours de l'exercice 2001-2002 se classaient au deuxième rang des dépenses les plus élevées au Canada. Malgré les coûts élevés, le Ministère :
  - n'avait pas examiné ni étudié périodiquement sur une base globale si les analyses de laboratoire effectuées étaient appropriées ou nécessaires, même si d'autres administrations avaient formulé des préoccupations dans ces domaines et avaient constaté que leurs lignes directrices sur les meilleures pratiques avaient permis d'améliorer considérablement l'utilisation des laboratoires;
  - n'avait pas analysé les coûts réels sous-jacents de la prestation de services de laboratoire, une information qui aurait pu être utile pour négocier les honoraires à payer pour les services dispensés par les laboratoires privés.

En ce qui concerne les analyses d'eau de puits par les laboratoires de santé publique, nous avions noté que les résultats communiqués aux propriétaires de puits n'indiquaient pas clairement que l'eau de puits ne présentant aucune preuve de contamination bactérienne significative pouvait tout de même être non potable en raison de la présence de produits chimiques ou d'autres contaminants.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et le Ministère s'était engagé à prendre des mesures pour répondre à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon l'information reçue du Ministère au printemps 2007, deux recommandations de notre *Rapport annuel 2005* ont été substantiellement mises en œuvre et des progrès ont été faits dans l'application des autres recommandations. La mise en œuvre intégrale du Système d'information de laboratoire de l'Ontario prendra un an de plus que prévu. Quant à notre recommandation de recueillir des renseignements plus détaillés sur les coûts des services de laboratoire pour s'assurer que ces services sont achetés de manière économique, sa pleine mise en œuvre prendra encore un ou deux ans. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

LABORATOIRES MÉDICAUX

Surveillance des laboratoires privés et des laboratoires d'hôpitaux

Recommandation

Pour faire en sorte que les laboratoires se conforment aux dispositions de la Loi autorisant des laboratoires médicaux et des centres de prélèvement *et produisent des résultats d'analyse exacts et fiables, le Ministère doit :*

- *améliorer sa supervision des activités d'assurance de la qualité de l'Ontario Medical Association (OMA), notamment en obtenant des renseignements suffisants sur les résultats du processus d'agrément de l'OMA et sur les erreurs importantes et de moindre importance relevées dans les résultats d'analyse de laboratoire, et en obtenant également des preuves attestant que des mesures correctrices ont été prises en temps opportun;*
- *mener de façon uniforme ses inspections régulières, jusqu'au moment où il cessera cette activité.*

État actuel

Au moment de notre suivi, l'OMA avait signé des ententes de responsabilisation précisant les types de rapports à produire ainsi que les mécanismes et les délais de présentation de ces rapports au Ministère. Ces ententes régissent les rapports sur le processus d'agrément et sur les activités d'évaluation externe de la qualité de l'OMA. Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il ne recevait pas de renseignements détaillés sur le nombre d'erreurs importantes et d'erreurs mineures commises par chaque laboratoire, même si ce nombre était élevé, à moins que l'OMA n'émette une lettre de préoccupations. Il était toutefois avisé des mesures prises en cas d'augmentation du nombre d'erreurs mineures ou d'erreurs importantes commises par un laboratoire donné.

Lorsqu'un laboratoire est agréé par l'OMA, le Ministère cesse ses inspections régulières. Le Ministère a indiqué qu'il avait mis à jour son guide des procédures d'inspection afin d'uniformiser les pratiques des inspecteurs jusqu'à ce que tous les laboratoires soient agréés, objectif qui devrait être atteint en 2008.

Surveillance des laboratoires de bureaux de médecins

Recommandation

Pour aider à garantir que les analyses effectuées dans les bureaux de médecins sont menées correctement et qu'elles produisent des résultats exacts, le Ministère doit évaluer si les programmes d'assurance de la qualité auxquels sont assujettis les autres laboratoires médicaux devraient s'appliquer aux laboratoires exploités par des médecins.

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il avait engagé des discussions avec l'Ordre des médecins et chirurgiens de l'Ontario au sujet des façons possibles de surveiller la qualité des analyses effectuées dans les bureaux de médecins. Ces discussions se poursuivaient au

moment de notre suivi et le Ministère s'attendait à ce que la question soit réglée avant l'automne 2007.

GESTION ET SIGNALEMENT DES RÉSULTATS DES ANALYSES DE LABORATOIRE

Nous notions dans notre *Rapport annuel 2005* que le Ministère s'attendait à ce que le Système d'information de laboratoire de l'Ontario soit pleinement mis en œuvre en avril 2007 à un coût d'environ 84 millions de dollars, et que nous ferions un suivi. Le système devait permettre à tous les fournisseurs de soins de santé et de services de laboratoire directement engagés auprès des patients d'avoir accès aux résultats des analyses de laboratoire des patients en question. De plus, le système devait permettre de créer une base de données détaillées qui aiderait à gérer et planifier la prestation des services de laboratoire et à en améliorer la gestion financière, en plus de fournir des données d'utilisation en temps opportun pour aider à élaborer des lignes directrices sur les meilleures pratiques liées aux analyses de laboratoire. Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué que certains volets du projet (dont les données sur la validation des services en ligne à base de règles) avaient été remis à plus tard en attendant qu'un examen soit effectué, mais que la capacité de demander des analyses de laboratoire et de visualiser les résultats par le biais du portail Web sur la cybersanté, de même que la stratégie de lancement, en étaient aux dernières étapes de développement. Il a ajouté que les dépenses totales au 31 mars 2007 s'élevaient à environ 58 millions de dollars, et qu'il s'attendait à dépenser 26 millions de dollars de plus d'ici la fin de l'exercice 2007-2008 pour mener à terme le développement du système en cours au moment de notre suivi.

PAIEMENTS AUX LABORATOIRES PRIVÉS

Recommandation

Pour garantir que les services des laboratoires privés sont achetés d'une manière économique, le Ministère doit déterminer périodiquement le coût réel de ces services et utiliser cette information au moment de négocier les montants à payer pour les services de laboratoire.

État actuel

Le Ministère a indiqué au moment de notre suivi qu'il était en train d'établir le cadre de référence d'un examen en deux étapes des coûts des services de laboratoires privés. Il s'attend à terminer la première étape d'ici la fin de l'exercice 2007-2008. Cette étape englobe la collecte de données sur les coûts et sur les approches de financement d'autres provinces, la détermination des coûts des services de laboratoire en milieu hospitalier, et l'examen d'autres formules de rémunération à l'acte en Ontario. Le Ministère se servira de cette information au cours de la deuxième étape pour évaluer sa capacité à déterminer les coûts réels des services de laboratoires privés en Ontario. Il s'attend à ce que la deuxième étape soit mise en œuvre en 2008-2009 en collaboration avec le secteur des laboratoires, et que les recommandations résultant de l'examen aident à établir une future entente de paiement avec les laboratoires privés.

ANALYSE DE L'EAU DE PUITS

Signalement des résultats d'analyse

Recommandation

Pour garantir que les particuliers connaissent tous les contaminants qui peuvent potentiellement être présents dans l'eau de leur puits, le Ministère doit :

- *indiquer que l'eau n'a pas été analysée pour déceler la présence d'autres contaminants, incluant les contaminants chimiques, et donc qu'elle pourrait être non potable même s'il n'y*

a aucune preuve de contamination bactérienne significative;

- *indiquer sur le rapport des résultats d'analyse où les particuliers peuvent obtenir des renseignements pour faire analyser leur eau pour déceler la présence d'autres contaminants.*

État actuel

En juillet 2006, le Ministère a révisé sa feuille d'instructions concernant les échantillons d'eau de puits et son formulaire de rapport pour indiquer que l'analyse de l'échantillon visait uniquement à détecter les contaminants bactériens – et non les contaminants chimiques ou autres – et que l'eau pouvait être non potable même en l'absence de preuve de contamination bactérienne significative. Les formulaires donnent d'ailleurs pour instruction aux propriétaires concernés de se renseigner auprès du service de santé publique de leur localité sur les mesures à prendre pour faire analyser leur eau et déceler la présence éventuelle d'autres contaminants.

Rejet des échantillons

Recommandation

Pour mieux aider les Ontariens à repérer rapidement les puits dont l'eau est non potable, le Ministère doit réexaminer sa politique consistant à rejeter et à ne pas analyser les échantillons d'eau parce que des codes postaux et/ou des numéros de téléphone n'ont pas été indiqués sur le formulaire.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère a précisé qu'il fallait encore indiquer un numéro de téléphone sur la demande d'analyse d'eau de puits, mais que le code postal n'était plus obligatoire, et que les échantillons étaient analysés même lorsque le code postal avait été omis ou qu'il était incomplet. Il a également révisé les instructions de la trousse de prélèvement, qui spécifient les renseignements à soumettre avec les échantillons d'eau pour que ceux-ci soient analysés. Le Ministère a ajouté qu'on trouvait dans tous les lieux où les gens peuvent aller chercher une trousse de prélèvement des affiches et des feuillets expliquant en détail les renseignements requis pour les analyses d'eau de puits. Pour déterminer si ces instructions étaient suffisamment claires, il a notamment inclus un formulaire de rétroaction dans ses trousses de prélèvement en juillet 2006. D'après le Ministère, les résultats du sondage pour 2006 indiquaient que la majorité des clients n'avaient pas de mal à suivre les instructions. Il devrait connaître les résultats finals du sondage pour l'année civile 2007 au début de 2008.

Ministère du Développement du Nord et des Mines

Programme des mines et des minéraux

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.09 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

La Division des mines et des minéraux du ministère du Développement du Nord et des Mines a la responsabilité d'administrer la *Loi sur les mines*, qui énonce les responsabilités du Ministère à l'égard de toutes les phases de l'activité minière dans la province, de l'exploration à l'aménagement, à l'exploitation et à la fermeture d'une mine. La Loi vise à encourager la prospection, le jalonnement des claims et l'exploration en vue de mettre en valeur les ressources minérales, ainsi qu'à réduire l'incidence de ces activités sur la santé et la sécurité du public et sur l'environnement, dans le cadre de la réhabilitation des terrains miniers.

Le Ministère fournit des cartes géologiques de la province, un accès en ligne à des données géoscientifiques et des services de consultation géologique dans les bureaux locaux à l'échelle de la province; il fait également la promotion des occasions d'exploitation minière en Ontario dans les marchés nationaux et internationaux. Au cours de l'exercice 2006-2007, le Ministère employait environ 210 personnes (200 en 2004-2005) et a dépensé 29,8 millions de dollars (35,5 millions de dollars en 2004-2005) pour réaliser ces activités de programmes et d'autres.

En 2005, nous avons constaté que le Ministère était généralement vu par les intervenants comme un acteur qui contribue au succès de l'industrie minière en Ontario, principalement en raison de la qualité des cartes et des conseils qu'il fournit. Toutefois, nous avons aussi constaté que le Ministère ne s'était pas doté de méthodes adéquates pour assurer la conformité à la loi et à ses politiques internes ni pour mesurer son efficacité à assurer la compétitivité et la viabilité du secteur minier dans la province et en rendre compte. Par exemple :

- Pour qu'un claim minier soit en règle, le titulaire doit effectuer certains travaux d'exploration, connus sous le nom de travaux d'évaluation, et doit en rendre compte au Ministère. Nous avons constaté que l'examen que faisait le Ministère des rapports d'évaluation ne permettait pas de garantir que toutes les dépenses d'exploration déclarées avaient été réellement engagées.
- Nous avons relevé plusieurs cas où des claims ont été confisqués parce que les travaux d'évaluation requis n'avaient pas été effectués pour maintenir les claims en règle, et les mêmes personnes qui se sont vu confisquer

leurs claims ont récupéré les terrains dès qu'ils sont devenus ouverts au jalonnement. Une telle situation, où un titulaire d'un claim peut dans les faits conserver indéfiniment les droits miniers en récupérant continuellement les terrains après leur confiscation, sans effectuer les travaux d'évaluation requis, est contraire à l'esprit de la *Loi sur les mines*.

- Pour maintenir l'actualité et la pertinence des données géologiques, le Ministère a déterminé qu'il doit cartographier toutes les zones présentant un potentiel minier élevé sur une période de 20 ans, soit environ 15 000 kilomètres carrés par année. Toutefois, en raison des difficultés à terminer les projets de cartographie en temps opportun et des problèmes de ressources et de capacité, au cours des dernières années le Ministère a cartographié seulement 8 000 kilomètres carrés environ par an. De plus, il ne disposait pas d'un système de gestion de projets pour rendre compte périodiquement de l'état des projets de cartographie en cours par rapport aux délais d'exécution cibles.
- En mars 2005, les plans de fermeture, en vertu desquels les propriétaires sont tenus de réhabiliter les sites miniers et de les remettre dans leur état antérieur sans effets nocifs pour l'environnement, n'avaient pas été prévus pour 18 des 144 sites miniers qui devaient en avoir un. De plus, le Ministère n'examinait pas périodiquement si l'estimation des coûts de fermeture était réaliste et si les garanties financières étaient toujours suffisantes pour restaurer convenablement les sites miniers.
- Au moment de notre vérification, le Ministère avait repéré plus de 5 600 mines abandonnées et évaluait que 4 000 de ces mines étaient potentiellement dangereuses pour l'environnement et pour la santé du public. Le Ministère ne disposait pas des renseignements nécessaires pour évaluer le risque de contamination des eaux et du sol autour de ces mines abandonnées.

État actuel des recommandations

Selon l'information reçue du ministère du Développement du Nord et des Mines, des progrès significatifs ont été réalisés dans la mise en œuvre de quelques-unes des recommandations que nous avions formulées dans notre *Rapport annuel 2005*. Toutefois, pour plusieurs autres recommandations, il restait encore du travail à accomplir au moment de notre suivi, et le Ministère comptait terminer ce travail d'ici le 31 mars 2008. L'état actuel des mesures prises à l'égard de chacune de nos recommandations, selon le Ministère, est exposé ci-après.

EXPLORATION MINÉRALE

Jalonnement de claims miniers

Recommandation

Pour gérer le système de jalonnement des claims miniers de façon plus efficiente et efficace, le Ministère doit évaluer les coûts et les avantages d'un système de jalonnement sur carte et envisager la mise en œuvre d'un tel système en Ontario.

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère avait terminé l'élaboration d'une stratégie de mise en valeur des ressources minérales et avait évalué les coûts et les avantages associés à un système électronique de jalonnement sur carte des claims miniers visant à remplacer le système actuel de marquage physique d'un claim au moyen de jalons de bois ou de métal plantés dans le sol. Parmi les avantages, on note une réduction importante des litiges de frontière, une augmentation de l'activité de jalonnement de claims et le maintien d'une base de données plus exactes sur les claims. Compte tenu de ces avantages et de la stratégie plus générale visant à réduire au minimum les conflits entre les prospecteurs qui jalonnent les claims et les propriétaires des droits de surface, le Ministère instaurait un système de

jalonnement sur carte pour le Sud de l'Ontario et, en attente d'une révision du règlement pris en application de la *Loi sur les mines* à laquelle travaillait le Ministère, espérait que le système serait opérationnel au printemps 2008.

Travaux d'évaluation exécutés sur un claim minier

Recommandation

Pour s'assurer que les titulaires de claims miniers prospectent et explorent activement les terrains en vue de mettre en valeur les ressources minérales, le Ministère doit :

- *élaborer des procédures pour s'assurer que tous les dossiers d'évaluation sont examinés pour en vérifier le caractère raisonnable;*
- *examiner la pertinence du nombre de dossiers sélectionnés pour faire l'objet d'une vérification détaillée des dépenses et envisager la mise en œuvre d'un processus de sélection au hasard;*
- *évaluer si le niveau actuel d'inspections et de poursuites est un élément dissuasif efficace pour décourager le dépôt de fausses informations en vue de conserver les droits miniers;*
- *envisager d'interdire aux titulaires des claims confisqués de récupérer ceux-ci avant qu'une période appropriée se soit écoulée.*

État actuel

En janvier 2007, le Ministère a révisé ses politiques et ses procédures d'examen des travaux d'évaluation exécutés sur un claim minier. Il nous a informés que tous les dossiers reçus par le Bureau de l'évaluation des travaux géoscientifiques font dorénavant l'objet d'un examen pour vérifier le caractère raisonnable du contenu technique et des coûts d'exploration déclarés. Lorsqu'un rapport d'évaluation satisfait aux exigences du règlement sur les travaux d'évaluation pris en application de la *Loi sur les mines* et que les dépenses déclarées sont jugées raisonnables d'après les normes actuelles de l'industrie, le Ministère accorde des crédits d'évaluation. Si le rapport d'évaluation ne satisfait pas aux critères techniques ou si les dépenses encourues ne sont pas raisonnables, le Ministère soumet le rapport à un examen plus détaillé avant d'accorder des crédits d'évaluation.

Le Ministère a en outre indiqué qu'il avait instauré un processus basé sur le risque, qui applique différents critères de sélection des dossiers aux fins d'une vérification supplémentaire des dépenses et d'un examen détaillé des lacunes sur le plan technique. Le Ministère nous a informés que jusqu'à concurrence de 10 % des rapports d'évaluation reçus ont été sélectionnés au cours de l'exercice 2006-2007 pour un examen détaillé au moyen d'un processus de sélection aléatoire ou ciblée. Le Ministère estimait que ce pourcentage était convenable (comparativement au chiffre [0,5 %] signalé dans notre *Rapport annuel 2005*) et continuait de surveiller le processus d'examen pour s'assurer que le nombre de dossiers examinés est adéquat.

Le Ministère a procédé à un examen de son niveau actuel d'inspections et de poursuites pour s'assurer que ses procédures dissuadent les détenteurs de claims de déposer de faux renseignements. De plus, pour réduire le niveau de risque, le Ministère a élaboré un plan d'inspection et fourni des ressources additionnelles pour augmenter le nombre d'inspections. Il a également examiné ses pratiques réglementaires et administratives et établi que 97 % de tous les rapports d'évaluation reçus respectaient la loi ainsi que les politiques ministérielles.

Le Ministère a passé en revue les 19 081 claims confisqués entre 2000 et 2006 et constaté que 354 d'entre eux avaient été récupérés dans la semaine suivant leur confiscation. Il a également constaté que 199 des 354 claims avaient été récupérés par les mêmes titulaires. À la suite de cet examen, le Ministère est arrivé à la conclusion que le risque posé par ce problème (c'est-à-dire la récupération des claims sans que des travaux d'évaluation aient été exécutés) est minime et que, de manière générale, la récupération des claims fait partie du processus

normal d'exploration et qu'elle est permise, selon le Ministère, dans la plupart des territoires de compétence au Canada. Le Ministère a donc conclu qu'il n'était pas nécessaire de prendre d'autres mesures à ce sujet au moment de notre suivi. Entre-temps, il continuera de surveiller les cas de récupération et déterminera les mesures correctives à prendre s'il note une augmentation de ce côté.

Commission géologique de l'Ontario

Recommandation

Pour s'assurer que la Commission géologique de l'Ontario fournit, en temps opportun, les cartes géologiques qui sont des outils essentiels pour encourager l'exploration minière dans la province, le Ministère doit :

- évaluer les coûts et les avantages d'un programme qui permettrait de cartographier toutes les zones présentant un potentiel minier élevé selon le cycle recommandé de 20 ans et, selon les résultats de cet examen, élaborer un plan global de cartographie;
- améliorer son processus d'évaluation et de sélection des projets en y incluant la documentation appropriée et l'évaluation de la disponibilité des ressources humaines et financières nécessaires pour terminer les projets;
- élaborer un système de gestion de projets dans le but de mieux surveiller l'état des projets, d'aider à ce que les projets soient terminés en temps opportun et de permettre de prendre rapidement des mesures lorsque des projets accusent des retards importants.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait évalué les coûts et les avantages de la mise en œuvre d'un programme qui permettrait de cartographier toutes les zones présentant un potentiel minier élevé, selon le cycle recommandé de 20 ans, et qu'il avait établi qu'il en coûterait 3 millions de dollars de plus par année pour respecter ce cycle. Au moyen d'une analyse des utilisateurs de données géoscientifiques, le Ministère a également établi que l'avantage que retirerait l'Ontario de la fourniture de renseignements cartographiques en temps opportun serait de l'ordre de 300 millions de dollars à long terme. En conséquence, pour réaliser une cartographie complète au cours du cycle de 20 ans, la Commission géologique de l'Ontario (CGO) a élaboré un plan de cartographie continu de trois à cinq ans qui est examiné annuellement par le Comité consultatif de la CGO. Le Ministère nous a informés que ce plan garantit que ses priorités stratégiques en matière de politique publique sont respectées tout en laissant la latitude nécessaire pour répondre aux besoins à court terme des clients en matière de données géoscientifiques.

Le Ministère nous a également informés qu'il avait révisé son processus d'évaluation et de sélection des projets pour s'assurer que les dossiers de projets comprennent la documentation appropriée comme l'explication formelle des décisions, une évaluation du risque et trois scénarios budgétaires accompagnés d'explications des incidences sur le plan des finances et de la dotation. Le Ministère a mis en œuvre le nouveau processus au cours du cycle de planification des projets de 2006-2007 et nous a avisés qu'il continuerait de revoir et d'améliorer en permanence le processus.

Pour mieux surveiller l'état des projets de cartographie, le Ministère a indiqué qu'il a amélioré son système de gestion de projets en instaurant un suivi des points charnières des projets et en clarifiant les responsabilités en matière de rapport du personnel de la CGO et des partenaires externes. Le Ministère a affirmé qu'il continuerait de surveiller les points charnières des projets pour s'assurer de repérer les retards et de prendre les mesures correctives qui s'imposent pour que les projets de cartographie respectent les échéanciers.

Promotion de l'investissement

Recommandation

Pour rendre la province plus attrayante pour les investissements dans le secteur minier et favoriser les investissements intérieurs et étrangers, le Ministère doit :

- *examiner les stratégies de promotion adoptées par d'autres gouvernements pour aider à déterminer les coûts et les avantages potentiels d'un programme élargi de promotion en Ontario;*
- *évaluer la faisabilité d'une initiative visant à enrichir sa base de données sur les occasions d'investissement pour aider à mieux cibler ses efforts en matière de promotion des investissements;*
- *élaborer un plan de promotion des investissements qui comprend une analyse détaillée des coûts et des avantages escomptés des initiatives proposées.*

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait recueilli et analysé des renseignements promotionnels d'autres territoires de compétence canadiens conformément à ce qui a été recommandé. Cette analyse lui a permis d'élaborer des indicateurs d'avantages, comme une plus grande connaissance du climat des affaires de l'Ontario, une hausse des dépenses d'exploration et une augmentation des investissements. Le Ministère nous a avisés qu'il recueillerait de l'information dans le cadre de ses événements promotionnels futurs pour mettre les indicateurs à l'essai et s'assurer que ses dépenses promotionnelles sont rentables; il lui faudra toutefois recueillir des données sur une période de deux à cinq ans au moins avant de pouvoir en tirer des tendances et des hypothèses fiables pour un programme promotionnel élargi. Entre-temps, de concert avec le ministère du Développement économique et du Commerce, il évaluera sur une base annuelle la stratégie promotionnelle globale ainsi que les résultats et les avantages.

Afin d'enrichir sa base de données sur les occasions d'investissement conformément à ce qui a été recommandé, le Ministère s'est procuré un logiciel de gestion des relations avec la clientèle qui est censé l'aider à gérer les occasions d'investissement et les contacts, à cibler les contacts pour des événements promotionnels précis et à cerner les contacts qui feront l'objet d'un sondage pour obtenir une rétroaction sur les événements promotionnels.

Le Ministère nous a informés qu'il a élaboré un nouveau plan de promotion stratégique au cours de l'exercice 2006-2007 en s'inspirant des facteurs qui influent sur les décisions en matière d'investissement. Dans le cadre de ce plan, le Ministère a participé à des événements promotionnels pertinents tenus à l'extérieur de l'Ontario en janvier et février 2007. Il a ensuite évalué le coût et les avantages escomptés des initiatives proposées du plan de promotion et a apporté les changements nécessaires à son plan de promotion de 2007-2008 pour mieux cibler ses efforts en matière de promotion des investissements.

Programmes d'encouragement des investissements

Recommandation

Pour aider à tirer profit de tous les avantages de ses programmes d'encouragement des investissements, le Ministère doit veiller à évaluer le succès de chaque programme dans l'atteinte de ses objectifs, pour que cette information puisse être utilisée dans la planification de futures initiatives d'encouragement.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait lancé un certain nombre de programmes dans le but de promouvoir les occasions d'investissement et d'exploitation minière en Ontario, notamment l'opération Chasse au trésor et le programme des Technologies d'exploration minérale de l'Ontario. Le Ministère a commandé une enquête relativement à l'opération Chasse au trésor à la fin du programme et est arrivé

à la conclusion qu'il avait atteint son objectif d'attirer des investissements dans le secteur minier et de stimuler l'exploration minérale en Ontario. Une évaluation préliminaire du programme des Technologies d'exploration minérale de l'Ontario s'est achevée en mars 2005; le Ministère s'est inspiré des résultats pour assurer la surveillance continue du processus opérationnel et de l'évaluation documentée du succès de chaque programme.

Nous avons également appris du Ministère que le nouveau processus opérationnel élaboré à partir des enseignements tirés des programmes d'encouragement antérieurs servirait à surveiller et à évaluer l'Initiative de cartographie géologique du Grand Nord; il s'agit d'un nouveau programme triennal d'encouragement des investissements annoncé dans le Budget de l'Ontario de 2005. Comme les premiers projets géoscientifiques de ce programme ont commencé en mai 2006, il faudra attendre au moins jusqu'en mars 2008 avant de disposer de résultats à évaluer. Le Ministère a indiqué que le rapport final sur ce programme devrait être remis le 31 mars 2010. Les résultats de ces examens, mesurés d'après les objectifs et les avantages prévus, serviront à évaluer le succès des projets géoscientifiques du programme, et les résultats de cette évaluation guideront l'élaboration d'initiatives d'encouragement ultérieures.

PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT

Patrimoine vital de l'Ontario

Recommandation

Pour aider à trouver un équilibre entre les avantages économiques des activités minières et la protection de l'environnement, le Ministère doit :

- *confirmer le statut des terrains miniers restants désignés comme réserves forestières compris dans les zones protégées ou adjacentes à celles-ci;*
- *collaborer avec le ministère des Richesses naturelles pour s'assurer que les activités minières menées dans les zones désignées tiennent compte de la protection de toute ressource naturelle écologiquement fragile connue.*

État actuel

Dans sa réponse à cette recommandation formulée dans notre *Rapport annuel 2005*, le Ministère indiquait que le statut des terrains miniers restants désignés à titre de réserves forestières était presque réglé – il attendait les commentaires du public sur les solutions proposées pour les terrains. Au moment de notre suivi, le ministère des Richesses naturelles, qui administre le processus de réglementation des sites suivant lequel des solutions sont proposées pour les terrains, poursuivait le processus d'examen public et les consultations avec les Premières nations concernant les solutions proposées. Le statut de 10 des 66 terrains restants n'était toujours pas réglé; d'après le Ministère, la confirmation du statut de ces 10 terrains dépendait en grande partie des progrès réalisés au cours du processus de consultation.

Le Ministère nous a informés qu'il continuait de collaborer avec les autres organismes de réglementation fédéraux et provinciaux pour s'assurer que toutes les activités d'exploration minérale et les activités minières possibles sont menées d'une façon qui respecte les exigences législatives en vigueur et réduit les répercussions sur les ressources naturelles écologiquement fragiles connues.

Réhabilitation des mines en exploitation

Recommandation

Pour s'assurer que tous les terrains miniers sont remis dans leur état antérieur ou dans un état convenant à une utilisation appropriée et que des fonds suffisants seront disponibles pour financer leur remise en état, le Ministère doit :

- *veiller à ce que tous les terrains miniers soient dotés d'un plan de fermeture comme l'exige la* Loi sur les mines;

- *mettre en œuvre un processus uniformisé pour s'assurer que toutes les exigences des plans de fermeture sont satisfaites;*
- *élaborer une démarche axée sur le risque et l'inclure dans son processus d'inspection de la réhabilitation des sites miniers, tenir des dossiers complets de toutes les inspections effectuées et améliorer la documentation sur les inspections afin que toutes les exigences du Code de réhabilitation des sites miniers soient satisfaites;*
- *vérifier périodiquement si les estimations des coûts de fermeture et les garanties financières sont toujours suffisantes pour permettre de fermer la mine de façon adéquate;*
- *évaluer la pertinence des formes actuelles d'auto-assurance pour réduire le risque pour les contribuables de devoir défrayer les coûts de remise en état des sites miniers.*

État actuel

Lors de notre vérification en 2005, le Ministère attendait les plans de fermeture de 18 mines. Au moment de notre suivi, il en avait reçu six, donc il en manquait encore 12. Le Ministère a indiqué qu'il appliquerait les procédures et les recours juridiques prévus dans la *Loi sur les mines* pour régler le dossier des plans de fermeture non reçus.

Pour veiller à ce que toutes les exigences liées aux plans de fermeture soient satisfaites, le Ministère nous a informés qu'il avait instauré une liste de contrôle des procédures d'examen des plans de fermeture, ainsi qu'une liste de contrôle de l'information et de la documentation requises pour les plans de fermeture.

En ce qui a trait au processus d'inspection de la réhabilitation des sites miniers et à la documentation des inspections effectuées, le Ministère avait élaboré des facteurs d'évaluation en fonction du risque et un formulaire d'inspection incorporant les normes, les procédures et les exigences du Code de réhabilitation des sites miniers de l'Ontario. De plus, il préparait une version électronique de ce formulaire de sorte que les inspecteurs puissent déposer leurs rapports par voie électronique depuis l'emplacement où ils travaillent. Les inspecteurs ont reçu l'instruction de déposer leurs rapports dans le mois suivant l'inspection pour faire en sorte que les renseignements sur les inspections soient transmis en temps opportun.

Au moment de notre suivi, le Ministère étudiait toujours ses options quant à l'établissement d'un processus d'examen régulier visant à déterminer si les estimations des coûts de fermeture et les garanties financières sont toujours suffisantes pour permettre de fermer une mine de façon adéquate. Comme l'instauration d'un tel processus, d'après le Ministère, nécessitait de modifier un règlement pris en application de la *Loi sur les mines*, à titre de mesure provisoire il enverra chaque année en janvier à toutes les sociétés minières une lettre pour leur rappeler l'obligation de produire un « Avis de changements importants » quand les coûts de fermeture changent. L'information contenue dans ces avis pourrait aider le Ministère à déterminer si des modifications des plans de fermeture, des estimations des coûts de fermeture ou des garanties financières s'imposent. Le Ministère prévoyait que tout changement de ses procédures pour surveiller les estimations des coûts de fermeture et la suffisance des garanties financières pour fermer les mines de façon adéquate serait en place au 31 mars 2008.

Les sociétés ayant une cote BBB ou supérieure satisfont au test de solvabilité prévu dans la *Loi sur les mines* et n'ont pas à donner de garantie financière pour la première demi-vie de la mine. Dans le cas de la seconde demi-vie, les sociétés doivent fournir au Ministère l'un des autres types de garantie financière que permet la *Loi sur les mines* (par exemple, espèces, biens remis en nantissement ou lettre de garantie). Au moment de notre suivi, le Ministère avait examiné la pertinence de ce mécanisme d'autoassurance et a indiqué que les sociétés qui fournissaient une telle auto-assurance pour les coûts de fermeture continuaient de satisfaire au test de solvabilité. Afin de minimiser le risque

que les contribuables aient à défrayer les coûts de remise en état des mines et pour faire en sorte que les sociétés continuent de satisfaire aux exigences de garantie financière de la Loi, le Ministère nous a avisés qu'il contrôle aussi périodiquement la cote de crédit des sociétés à l'aide du test de solvabilité.

Programme de réhabilitation des mines abandonnées

Recommandation

Pour gérer plus efficacement la réhabilitation des mines abandonnées dans la province et pour protéger la santé et la sécurité du public et l'environnement, le Ministère doit :

- *s'assurer que les renseignements sur toutes les mines abandonnées sont entrés dans le système d'information sur les mines abandonnées;*
- *évaluer le risque de contamination chimique à chaque site;*
- *élaborer une stratégie à long terme pour gérer, surveiller et restaurer les sites miniers abandonnés, laquelle comprendra une estimation à jour des fonds requis, un classement de tous les sites par ordre de priorité fondé sur le risque ainsi que le temps nécessaire prévu pour terminer la réhabilitation, en tenant compte du financement prévu.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que tous les renseignements pertinents des évaluations de sites miniers abandonnés effectuées en 2000 avaient été consignés dans le système d'information sur les mines abandonnées au moment de notre suivi. De plus, le système contenait tous les renseignements dont le Ministère disposait jusqu'à ce jour sur la contamination chimique des sites miniers abandonnés. Le Ministère avait déterminé que 96 sites miniers abandonnés, qui comportaient des installations pour traiter ou éliminer les résidus (c'est-à-dire les déchets) découlant du traitement des minerais, devaient faire l'objet d'une évaluation supplémentaire. Il avait donc retenu les services d'un consultant pour examiner la contamination chimique de ces sites. Le consultant a commencé ses travaux en janvier 2007 et doit remettre son rapport au Ministère d'ici le 31 mars 2008.

Dans le cadre d'une stratégie à long terme pour gérer, surveiller et restaurer les sites miniers abandonnés, le Ministère avait commencé à mettre au point un système de classement des sites miniers par ordre de priorité en fonction du risque qu'ils posent pour la santé et la sécurité du public et pour l'environnement. Le Ministère prévoyait de terminer le système de classement d'ici le 31 mars 2008. Au moyen de l'information en résultant sur le risque des mines abandonnées, combinée aux renseignements recueillis sur la contamination chimique des mines abandonnées, le Ministère espérait être mieux en mesure d'actualiser l'estimation des fonds requis et de définir le temps nécessaire pour terminer la réhabilitation des sites miniers abandonnés. Toutefois, il nous a également dit qu'il pourrait être difficile de fournir une estimation ferme des fonds requis pour réhabiliter les sites miniers abandonnés à cause du nombre de variables qui ne relèvent pas du Ministère, comme les coûts de remise en état futurs et le retour possible à la Couronne d'autres sites miniers abandonnés situés actuellement sur des terrains privés, advenant la faillite ou la dissolution du propriétaire privé.

PERCEPTION DES RECETTES

Recommandation

Afin de percevoir toutes les taxes et tous les loyers dus sur les terrains miniers, le Ministère doit :

- *faire un suivi des comptes en souffrance en temps opportun;*
- *appliquer le taux d'intérêt prescrit au loyer impayé pour les terrains cédés à bail et les terrains assortis d'un permis;*

- *en temps opportun, intenter des procédures pour révoquer les droits miniers des propriétaires qui n'ont pas payé les taxes et les loyers requis;*
- *examiner la pertinence des frais facturés pour les droits miniers.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le Ministère avait procédé à un examen des taxes et des loyers perçus sur les terrains miniers cédés par lettres patentes, cédés à bail et assortis d'un permis d'occupation et a indiqué qu'il effectuait un suivi de tous les comptes impayés depuis plus de deux ans. En avril 2006, le Ministère a élaboré un plan d'action de deux ans pour percevoir les taxes en souffrance sur 2 472 terrains. En décembre 2006, les taxes sur 1 857 ou 75 % de ces terrains avaient été payées ou réglées de façon satisfaisante. Le Ministère prévoyait de régler d'ici le 31 mars 2008 tous les cas de taxes impayées. De plus, il avait intenté des poursuites contre les titulaires enregistrés de terrains dont les loyers étaient impayés; au 31 mars 2007, il avait soit perçu les montants en souffrance soit révoqué les droits miniers des titulaires et confisqué les terrains au profit de la Couronne.

Le *Loi sur les mines* permet d'imposer une pénalité d'intérêt au taux prescrit au loyer impayé pour les terrains cédés à bail et les terrains assortis d'un permis. Au moment de notre suivi, le Ministère a indiqué qu'il avait demandé une opinion juridique et qu'il s'employait avec le ministère des Finances à déterminer un taux d'intérêt approprié et les moyens possibles de percevoir cet intérêt. Le Ministère a souligné que la disposition relative au taux d'intérêt pourrait être adoptée dès le 31 mars 2008 suivant le niveau de programmation informatique nécessaire, les résultats des discussions avec les autres ministères et le travail requis pour sensibiliser les clients.

Au moment de notre suivi, le Ministère procédait à la mise à jour et à l'amélioration de sa base de données et de son système de perception des recettes pour pouvoir instaurer des procédures pour révoquer les droits miniers des propriétaires qui n'ont pas payé dans les délais prévus les taxes et loyers exigés. Il prévoyait terminer ce travail d'ici janvier 2008.

Le Ministère nous a informés qu'il avait aussi procédé à un examen des frais facturés pour les droits miniers dans les autres territoires de compétence canadiens et qu'il était arrivé à la conclusion que les frais réclamés par l'Ontario cadraient avec ceux facturés ailleurs. Le Ministère a indiqué qu'il examine continuellement les frais qu'il facture et qu'il recommanderait au besoin de modifier par voie de règlement les montants facturés, tout en s'assurant que ces montants ne nuisent pas à l'environnement commercial et concurrentiel de l'Ontario.

MESURE ET DÉCLARATION DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Recommandation

Le Ministère doit élaborer des indicateurs plus exhaustifs pour mesurer l'efficacité du Programme des mines et des minéraux à assurer la prospérité, la compétitivité et la viabilité du secteur minier en Ontario et en faire état, ainsi qu'à réduire les répercussions des activités minières sur la santé et la sécurité du public et sur l'environnement.

État actuel

Le Ministère a adopté deux nouvelles mesures du rendement pour l'exercice 2007-2008 : la valeur monétaire des nouveaux investissements dans le secteur de l'exploration et dans l'industrie minière de l'Ontario, et le pourcentage du financement accordé pour le Programme de réhabilitation des mines abandonnées qui sert à des travaux d'assainissement. Toutefois, nous avons remarqué que le Ministère n'avait toujours pas adopté d'indicateurs pour mesurer son rendement dans d'autres domaines, comme la réduction des répercussions des activités minières sur la santé et la sécurité du public et sur l'environnement.

Chapitre 4
Section
4.10

Bureau du directeur général des élections

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.10 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

Connu sous le nom d'Élections Ontario, le Bureau du directeur général des élections est un organisme autonome de l'Assemblée législative de la province. En vertu de la *Loi électorale*, le lieutenant-gouverneur en conseil nomme un directeur général des élections sur la recommandation de l'Assemblée législative. Les responsabilités du directeur général des élections comprennent :

- l'organisation et la tenue des élections générales et des élections partielles en vertu des dispositions de la *Loi électorale* et de la *Loi de 1996 sur la représentation électorale*;
- l'organisation et la tenue d'un référendum sur l'adoption d'un système électoral différent en même temps que l'élection générale de 2007, conformément à la *Loi de 2007 sur le référendum relatif au système électoral*;
- l'administration de la *Loi sur le financement des élections*.

Nous avions noté dans notre *Rapport annuel 2005* que les dépenses totales engagées par Élections Ontario au cours des quatre années précédant et incluant l'élection générale de 2003 avaient plus que doublé par rapport aux dépenses de la période de quatre ans précédant et incluant l'élection générale de 1999.

En tant que bureau législatif, Élections Ontario est indépendant du gouvernement. Toutefois, contrairement aux autres bureaux législatifs, il n'était pas tenu par sa loi habilitante de soumettre un budget à la Commission de régie interne ni d'obtenir son approbation pour la vaste majorité de ses dépenses. Élections Ontario n'était pas non plus tenu de rendre compte de ses activités sur une base annuelle.

Nous avions conclu dans notre *Rapport annuel 2005* qu'une plus grande vigilance s'imposait dans certains domaines de dépenses des deniers publics. Nous avions notamment remarqué qu'Élections Ontario :

- ne disposait pas de procédures adéquates pour l'acquisition et la gestion des services de consultation;
- n'avait pas évalué si un centre d'appels interne était la façon la plus économique de répondre aux demandes de renseignements du public;
- n'avait pas fait une étude suffisante de toutes les options pour s'assurer que la location de matériel informatique au coût de 4,4 millions de dollars sur 49 mois était rentable;

- ne s'assurait pas dans tous les cas que les frais de représentation et de déplacement de ses employés étaient raisonnables et fondés.

Dans le cadre de notre travail, nous avions noté que les directeurs généraux des élections du gouvernement fédéral et de plusieurs autres provinces devaient présenter des rapports annuels au Parlement ou à leurs assemblées législatives respectives. Ils doivent également inclure la plupart – sinon la totalité – de leurs prévisions de dépenses dans une demande de crédit annuelle. Nous étions d'avis que l'Assemblée législative devait envisager un mécanisme de surveillance semblable, d'autant plus que les dépenses annuelles d'Élections Ontario avaient connu une augmentation substantielle au cours des années précédentes et que les dépenses projetées pour les trois prochaines années s'élevaient à environ 119 millions de dollars – dont une centaine de millions n'étaient pas assujettis à l'approbation de la Commission de régie interne.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et Élections Ontario s'était engagé à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon les renseignements obtenus d'Élections Ontario, des progrès notables ont été réalisés dans la mise en œuvre de toutes les recommandations de notre *Rapport annuel 2005*. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après :

REDDITION DE COMPTES

Recommandation

À la lumière des exigences en matière de reddition de comptes et de transparence imposées aux directeurs des élections dans d'autres administrations canadiennes et des pratiques de ceux-ci, et compte tenu de l'augmentation importante des dépenses d'Élections Ontario (ainsi que de ses prévisions de dépenses), l'Assemblée législative et le gouvernement doivent envisager d'exiger qu'Élections Ontario présente à la Commission de régie interne un budget annuel comprenant toutes les dépenses prévues et rende compte tous les ans de ses activités et de ses dépenses.

État actuel

Élections Ontario n'est pas encore tenu de présenter à la Commission de régie interne un budget annuel comprenant toutes les dépenses prévues. Nous avons noté qu'il avait quand même soumis un budget préélectoral pour l'élection générale de 2007 au président de l'Assemblée législative en juillet 2007. Élections Ontario nous a informés que, comme il est expliqué dans la section qui suit, le budget pour l'élection générale et le référendum de 2007 – totalisant environ 93 millions de dollars – avait été préparé conformément aux coûts révisés pour l'élection générale de 2003.

Depuis 2004-2005, Élections Ontario déclare volontairement ses activités et dépenses en vertu de la *Loi électorale* dans le rapport annuel exigé par la *Loi sur le financement des élections*. Depuis juin 2007, la *Loi électorale* exige du directeur général des élections qu'il présente au président de l'Assemblée législative un rapport annuel sur les activités de son bureau en ce qui concerne la Loi.

RAPPORT SUR LES ÉLECTIONS GÉNÉRALES

Recommandation

Pour faire en sorte que les montants déclarés comme coûts des élections soient bien compris, Élections Ontario doit préciser la base de calcul des dépenses et veiller à calculer les chiffres comparatifs selon une base uniforme.

État actuel

Élections Ontario nous a dit qu'il avait conçu un nouveau modèle de déclaration des coûts électoraux. Les dépenses « liées à une activité » sont celles engagées pour préparer et tenir une activité telle qu'une élection, générale ou partielle, ou un référendum. Ces dépenses doivent se rapporter exclusivement à l'activité et n'avoir aucune valeur une fois l'activité terminée. Les dépenses « non liées à une activité » sont celles qui ont une valeur résiduelle après l'activité. Élections Ontario a utilisé le nouveau modèle pour réviser les coûts déclarés de l'élection générale de 2003, qui sont alors passés de 47,7 à 74,4 millions de dollars. Ce total révisé comprend des postes tels que l'« inscription ciblée », exercice qui a pour but d'améliorer la diffusion de l'information aux électeurs dans des zones ciblées comme les ensembles domiciliaires à haute densité et les immeubles résidentiels qui ont récemment changé de mains; la formation du personnel électoral; ainsi que la conception et la production de nouvelles annonces publicitaires pour l'élection générale de 2003.

MÉTHODES D'ACHAT

Recommandation

Pour s'assurer d'acquérir les services de consultation et les autres services au meilleur prix possible et garantir que le processus de sélection respecte les principes de concurrence, d'ouverture et de transparence, Élections Ontario doit :

- *lancer des appels d'offres lorsqu'il s'agit d'acquérir des services d'importance (ce doit être obligatoire au moins pour tous les mandats dépassant 100 000 dollars);*
- *veiller à ce que tous les mandats s'accompagnent d'une entente ou d'un contrat par écrit définissant clairement les extrants du projet, les échéanciers et un prix plafond fixe.*

État actuel

Élections Ontario a révisé sa directive d'approvisionnement en biens et services en décembre 2006. Nous avons examiné la directive révisée et conclu qu'elle était conforme à la directive d'approvisionnement en biens et services diffusée par le Conseil de gestion du gouvernement. Les achats dont la valeur estimative se situe entre 100 000 $ et 750 000 $ exigent un appel d'offres formel ou la présentation d'une demande de propositions à au moins cinq fournisseurs, mais un appel d'offres est préféré. Il est recommandé de faire appel à un commissaire à l'équité pour tout achat comportant une entente de fournisseur au dossier, selon laquelle des fournisseurs ont été présélectionnés dans le cadre d'une procédure concurrentielle équitable, ouverte et transparente. Dans le cas des achats de plus de 750 000 $, on recommande un appel ouvert à la concurrence assorti d'un recours envisagé au commissaire à l'équité.

La nouvelle politique exige qu'un contrat soit signé avant la fourniture des biens ou services.

CENTRES D'APPELS

Recommandation

Afin de réduire au minimum le coût de la prestation des services de centre d'appels pour les élections ultérieures, Élections Ontario doit :

- *étudier d'autres solutions pour répondre aux besoins en matière de centre d'appels;*
- *effectuer une analyse plus approfondie du nombre d'employés et de licences de logiciel connexes nécessaires si Élections Ontario continue d'exploiter ses propres centres d'appels.*

État actuel

Nous avons appris qu'après notre vérification, Élections Ontario avait demandé à un consultant d'examiner d'autres façons possibles de répondre aux besoins en matière de centre d'appels. En février 2006, le consultant a réalisé une étude

approfondie de la stratégie de 2003 concernant les centres d'appels publics, de l'efficience opérationnelle et du rendement sur le plan du service à la clientèle d'Élections Ontario, proposé d'autres modèles opérationnels et formulé des recommandations. Il a conclu que la façon la plus rentable de répondre aux appels du public était d'impartir cette tâche à un fournisseur de services de l'extérieur.

Nous avons été informés qu'à la suite de l'étude du consultant, Élections Ontario avait jeté un coup d'œil à son environnement opérationnel et déterminé que, pour offrir des services de centre de contact avec le public en 2007, il avait le choix entre l'impartition et une solution interne faisant une utilisation optimale de la valeur résiduelle de son investissement original dans le matériel. Pour l'élection générale de 2007, Élections Ontario a lancé une demande de prix pour la prestation de services de centre de contact afin de déterminer le coût réel d'un centre de contact exploité sous contrat et d'identifier les fournisseurs de services potentiels. Les soumissionnaires devaient fournir une estimation du coût total de l'exploitation, entre le 20 août et le 5 octobre 2007, du centre de contact avec le public d'Élections Ontario, selon un volume projeté de 350 000 appels. Les trois soumissions reçues variaient entre 1 et 1,7 million de dollars. Élections Ontario nous a informés que seule la soumission la plus élevée répondait à toutes ses exigences.

Avant de prendre une décision finale, Élections Ontario a estimé que, pour exploiter un centre d'appels interne pour l'élection générale de 2007 – le volume prévu étant de 350 000 appels en période électorale et de 180 000 appels additionnels concernant les activités préélectorales et les services de soutien sur le terrain –, il devrait dépenser un total de 1,4 million de dollars. Élections Ontario a donc choisi d'administrer son propre centre d'appels pour l'élection générale de 2007. Nous examinerons les résultats de cette décision dans le cadre de notre prochaine vérification financière annuelle d'Élections Ontario en 2008.

LOCATION DE MATÉRIEL INFORMATIQUE

Recommandation

Élections Ontario doit profiter du temps dont il dispose avant les prochaines élections pour déterminer s'il existe des moyens plus économiques d'équiper les bureaux de directeur du scrutin en matériel informatique pour la période concernée de un à deux mois.

État actuel

Élections Ontario nous a avisés qu'il avait commandé un examen de son entente contractuelle concernant la fourniture du matériel informatique et des services connexes associés aux activités électorales. Le consultant a examiné les options de reconduction et de prolongation du contrat, ainsi que d'autres formules d'acquisition et modèles de services possibles. Huit principales options étaient identifiées et évaluées dans son rapport. L'approche recommandée conjuguait le rachat partiel de certaines pièces d'équipement du contrat existant avec l'acquisition d'un matériel de pointe afin de répondre à l'accroissement de la demande pour l'élection générale de 2007.

Nous avons appris qu'après avoir reçu le rapport du consultant, Élections Ontario avait pu faire l'acquisition auprès de Statistique Canada de quelque 700 ordinateurs portatifs et caisses d'expédition qui avaient été utilisés lors du recensement fédéral de 2006 et qui répondaient à ses exigences. Ces ordinateurs ont été fournis et expédiés gratuitement par Statistique Canada. Élections Ontario a acheté les autres ordinateurs portatifs dont il avait besoin pour 540 000 $ dans le cadre d'un processus concurrentiel. Il nous a informés que ces ordinateurs seraient utilisés pour les élections générales de 2007 et 2011.

FRAIS DE REPRÉSENTATION ET DE DÉPLACEMENT ET AUTRES DÉPENSES

Frais de représentation et de déplacement

Recommandation

Pour garantir que les frais de représentation et de déplacement engagés par Élections Ontario sont raisonnables et opportuns, l'organisme doit adopter des lignes directrices concordant avec celles du Conseil de gestion du gouvernement dans ce domaine et veiller à ce que les dépenses respectent ces lignes directrices.

État actuel

En avril 2006, Élections Ontario a introduit une politique révisée sur les frais de représentation et de déplacement et, au moment de notre suivi, il était en train d'y apporter certaines modifications afin d'améliorer l'efficience et de mieux surveiller la conformité. Élections Ontario a indiqué que la conformité à la politique était assurée par des processus d'approbation au niveau des gestionnaires de division et par la surveillance des demandes de remboursement par le service des finances avant le versement des paiements. La personne qui approuve une demande de remboursement doit régler tout écart avant que la demande puisse être traitée. Nous avons examiné les deux politiques et conclu qu'elles concordaient avec la directive sur les frais de déplacement, de repas et d'accueil du Conseil de gestion du gouvernement.

Autres dépenses

Recommandation

Afin d'assurer une utilisation prudente des deniers publics, Élections Ontario doit réexaminer le parrainage d'événements visant à promouvoir le travail d'équipe qui comportent des activités sportives ou récréatives.

État actuel

Élections Ontario nous a informés qu'aucun événement visant à promouvoir le travail d'équipe et pouvant être considéré comme une activité « sportive » ou « récréative » n'avait eu lieu depuis notre vérification de 2005.

AUTRE QUESTION

Emplois d'été

Recommandation

Pour s'assurer que le personnel est utilisé de la façon la plus productive possible, Élections Ontario doit mener une évaluation formelle de la charge de travail, surtout pendant les mois d'été, pour confirmer qu'il n'y a pas de solution de rechange à l'embauchage de 20 stagiaires d'été. De plus, si des étudiants sont nécessaires pour compléter le personnel durant l'été, Élections Ontario doit s'assurer que le processus d'embauchage des étudiants est plus ouvert et axé sur les concours.

État actuel

Élections Ontario nous a informés que la nouvelle approche adoptée en 2006 pour son programme d'emplois d'été exigeait une analyse de rentabilisation justifiant la nécessité d'embaucher des étudiants pour l'été ainsi qu'une description de tâches pour chaque poste. Le nombre total d'étudiants embauchés est passé de 20 en 2005 à 8 en 2006.

Les postes ont été annoncés dans le cadre d'un concours public sur l'intranet de l'Assemblée législative et sur les sites Web d'Élections Ontario, de l'Université de Toronto, de l'Université Ryerson et de Workopolis. Élections Ontario nous a informés que la rémunération versée à ses stagiaires d'été était compatible avec celle payée par l'Assemblée législative.

Ministère des Services gouvernementaux

Bureau du registraire général de l'état civil

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.11 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

Le Bureau du registraire général de l'état civil (le Bureau ou le Bureau du registraire général) enregistre les naissances, les décès, les mariages, les mortinaissances, les adoptions ainsi que les changements de nom et délivre des certificats et des copies certifiées d'enregistrements au public. Au cours de l'exercice 2006-2007, le Bureau a enregistré environ 300 000 événements (le même nombre qu'en 2004-2005) et délivré 600 000 certificats et copies certifiées (400 000 en 2004-2005). (L'augmentation importante du nombre de certificats depuis notre *Rapport annuel 2005* découle principalement des nouvelles exigences en matière de passeport pour entrer aux États-Unis.) Au cours du même exercice, les dépenses de fonctionnement du Bureau s'élevaient à 22 millions de dollars (30,3 millions en 2004-2005), et les frais perçus au titre de la délivrance des certificats totalisaient 24,3 millions de dollars (19,6 millions en 2004-2005).

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous avions indiqué que le Bureau, quelques années à peine auparavant, enregistrait tous les événements d'état civil et offrait un service fiable et rapide au public pour toutes les demandes de documents. Toutefois, à cause principalement des problèmes importants et continuels éprouvés avec un nouveau système informatique et de problèmes touchant les ressources humaines, le délai d'obtention de documents essentiels était passé d'environ trois semaines à plusieurs mois, quand ce n'était pas une année ou plus, malgré le fait que l'effectif ait plus que doublé. Au moment de notre vérification, le Bureau nous a avisés que la situation s'était améliorée; nous avons toutefois constaté qu'il fallait encore souvent attendre des mois avant d'obtenir un certificat.

Nous sommes arrivés à la conclusion que des améliorations importantes s'imposaient dans un certain nombre de domaines clés. Par exemple :

- Les centres d'appels du Bureau n'étaient pas efficaces pour ce qui est de répondre aux demandes de renseignements et aux plaintes du public – dans 99 % des cas, la ligne était occupée ou la communication était coupée avant que les appelants aient pu parler à quelqu'un pour obtenir de l'aide.
- Les pratiques prudentes dans le domaine des affaires et de la technologie de l'information n'avaient pas été observées pour l'acquisition, le développement et l'implantation d'un

nouveau système informatique. En mars 2005, les coûts engagés pour le système dépassaient 10 millions de dollars, ce qui représentait plus de 6 millions de dollars de plus que l'estimation initiale de 3,75 millions de dollars. Qui plus est, le système n'était pas prêt quand il a été implanté : il y avait de nombreux ordres de travail en attente et beaucoup des capacités nécessaires étaient absentes.

- La motivation du personnel et la productivité avaient considérablement diminué à cause d'une restructuration mal planifiée et de méthodes de promotion contestables. Plus précisément, un nouveau niveau de gestion avait été créé et doté, sans concours et sans description de tâches. Des employés de bureau ayant peu d'expérience de la gestion avaient été nommés pour superviser des cadres dont ils relevaient auparavant. Aucun de ces cadres n'avait eu la possibilité de soumettre sa candidature aux nouveaux postes.
- Il n'y avait pas de mesures de contrôle adéquates pour protéger les renseignements d'enregistrement contre les accès non autorisés ou contre les pertes en cas de désastre.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le Bureau du registraire général s'était engagé à continuer de prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Selon l'information reçue du Bureau du registraire général, des progrès significatifs ont été réalisés dans la mise en œuvre de la plupart des recommandations que nous avons formulées dans notre *Rapport annuel 2005*. Il restait à mener à bien des initiatives en cours pour continuer à réduire les arriérés sur le plan de la délivrance des certificats et dans les centres d'appels du Bureau. Les mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations sont exposées ci-après.

ENREGISTREMENT DES ÉVÉNEMENTS D'ÉTAT CIVIL ET DÉLIVRANCE DES CERTIFICATS

Retards dans les enregistrements

Recommandation

Afin de s'acquitter correctement de ses responsabilités législatives concernant l'enregistrement des événements d'état civil, le Bureau du registraire général doit :

- *prendre les mesures nécessaires pour effectuer tous les enregistrements en attente et traiter les enregistrements dès qu'il reçoit l'avis des événements d'état civil;*
- *corriger rapidement toutes les erreurs qui figurent dans les enregistrements après qu'elles ont été portées à son attention;*
- *informer rapidement les personnes qui demandent un certificat du fait que l'événement d'état civil n'a pas été enregistré et, s'il y a lieu, leur indiquer ce qu'ils doivent faire dans ce cas.*

État actuel

D'après le Bureau, le nombre d'événements d'état civil non enregistrés a diminué de 75 %, soit de 178 000 à 45 000, entre décembre 2004 et avril 2007. L'objectif du Bureau est de faire en sorte que le nombre de demandes d'enregistrement en attente ne dépasse jamais la fourchette établie (entre 40 000 et 50 000) afin de respecter les normes de service. Le Bureau nous a également dit qu'il atteint constamment depuis 2005 la norme de service de six à huit semaines dans le cas du traitement des enregistrements dont les documents sont complets et exempts d'erreurs. Il a laissé entendre que cette amélioration du service était en partie attribuable à l'instauration du Service d'enregistrement des nouveau-nés en 2006, un service intégré

d'enregistrement en ligne des naissances qui permet de remplir le formulaire d'enregistrement de naissance et de présenter en même temps une demande de certificat de naissance et de carte de numéro d'assurance sociale pour l'enfant. Plus précisément, les parents peuvent maintenant remplir à l'écran un formulaire d'enregistrement de naissance qu'ils impriment ensuite pour l'envoyer par la poste à leur municipalité. Dans le cadre de cette même opération, ils envoient aussi automatiquement la demande de certificat de naissance et de numéro d'assurance sociale sans qu'il soit nécessaire d'entrer de nouveau les renseignements. Cette méthode selon laquelle on entre une seule fois les renseignements permet de réduire les erreurs dans les formulaires d'enregistrement et améliore le délai de traitement. La prochaine étape de ce projet, qui permettra aux deux parents et aux hôpitaux de remplir et soumettre leurs formulaires d'enregistrement en ligne – sans qu'il soit nécessaire d'envoyer des documents papier par la poste aux municipalités –, devait être lancée dans certaines parties de la province à l'été 2007. Le Bureau nous a informés qu'il prévoyait déployer le service dans l'ensemble de la province à compter de la fin de 2007.

Le Bureau a également indiqué que les erreurs sont maintenant corrigées rapidement, soit dans un délai de six à huit semaines après qu'elles ont été portées à son attention.

Pour ce qui est d'informer rapidement les personnes qui demandent un certificat du fait que l'événement d'état civil n'a pas été enregistré, le Bureau a indiqué qu'il avait instauré des procédures à cet égard. Plus précisément, dans le cas où les parents présentent une demande de certificat de naissance sans avoir d'abord enregistré la naissance, le Bureau leur envoie une lettre pour leur rappeler le processus à suivre; jusqu'à trois lettres de rappel sont ainsi envoyées. De plus, le Bureau a instauré en 2005 une demande de certificat de naissance en ligne. Ce système rappelle aux requérants qu'il faut d'abord enregistrer la naissance avant qu'un certificat puisse être délivré, et invite les parents à utiliser le Service d'enregistrement des nouveau-nés en ligne s'ils n'ont pas enregistré la naissance de leur enfant.

Retards dans la délivrance des certificats

Recommandation

Afin d'assurer une prestation plus rapide et plus efficace du service à la clientèle, le Bureau du registraire général doit:

- *fournir aux requérants une estimation plus fiable du délai de délivrance des certificats de naissance, de décès et de mariage;*
- *assurer un meilleur suivi des demandes de certificat et, dans le cas où il manque des renseignements, en aviser rapidement les requérants et communiquer de nouveau avec eux quand les renseignements demandés ne sont pas transmis au Bureau;*
- *traiter rapidement les demandes une fois que les renseignements demandés ont été reçus.*

État actuel

En décembre 2005, le Bureau a instauré un système de demande d'information en ligne sur la progression des demandes de certificat. Le système conserve pendant 30 jours l'information sur les demandes remplies, pendant 60 jours l'information sur les demandes annulées et pendant un an l'information sur les demandes en cours. De plus, le Bureau a lancé ce qui, selon lui, est la première garantie de service gouvernementale pour la prestation de services. Pour les naissances (depuis novembre 2005) et pour les mariages et les décès (depuis janvier 2007), une garantie de remboursement complet est offerte aux clients qui présentent leur demande en ligne. Si la demande contient des renseignements complets et exacts et satisfait aux modalités du Bureau, une garantie de service de 15 jours ouvrables s'applique au traitement des demandes de certificat de mariage et de décès et au traitement et à la délivrance des certificats de

naissance. En date de juin 2007, le Bureau a indiqué qu'il avait atteint la norme de garantie de service dans plus de 99 % des cas et qu'il n'avait émis qu'environ 150 remboursements pour les demandes de certificat en ligne (les clients qui ont obtenu un remboursement ont reçu leur certificat en moyenne dans un délai de 24 jours ouvrables).

Dans le cas des demandes pour lesquelles il fallait obtenir d'autres renseignements de la part des requérants, le Bureau nous a dit qu'après l'envoi d'une demande initiale à cet effet aux clients concernés, il n'envoyait pas d'autres demandes sauf si le client communiquait avec le Bureau. Au moment de notre suivi, le Bureau nous a avisés qu'il y avait 75 000 demandes en attente d'une réponse des requérants. Sur ces 75 000 demandes, les deux tiers remontaient à plus d'un an, ce qui pourrait indiquer que les clients ont laissé tomber leur demande. Le Bureau a indiqué qu'après la réception des renseignements manquants, la demande est traitée dans un délai de six à huit semaines.

TRAITEMENT DES DEMANDES DE RENSEIGNEMENTS ET DES PLAINTES

Recommandation

Afin d'assurer un traitement plus efficace et plus efficient des demandes de renseignements et des plaintes des requérants, le Bureau du registraire général doit :

- *envisager d'informer les requérants, au moyen de messages automatisés préenregistrés, des temps d'attente et des délais de délivrance estimatifs de divers types de certificats;*
- *revoir le déploiement actuel du personnel dans le but d'accroître l'efficience des activités du Bureau.*

État actuel

Le Bureau a reconnu qu'il y avait encore des appelants qui n'arrivaient pas à obtenir la communication. Toutefois, il a indiqué, au moment de notre suivi, que le nombre d'appels dans le cas desquels la ligne était occupée avait été réduit de 130 000 par jour en 2005 à environ 5 000 par jour en mars 2007. Le Bureau a introduit des messages préenregistrés qui indiquent les délais de traitement des demandes de certificat et fournissent de l'information générale aux appelants. Il a également instauré un système qui permet aux clients de vérifier eux-mêmes en ligne plutôt que par téléphone la progression de leur demande de certificat.

Le Bureau nous a informés que le déploiement du personnel, au moment de notre suivi, faisait l'objet d'un contrôle et d'un examen quotidiens. Il a indiqué qu'il cherchait les possibilités d'amélioration continuelle au moyen d'examens de la productivité. Tous les secteurs ayant un rapport avec la délivrance des certificats, l'enregistrement des événements d'état civil et la prestation de services spéciaux avaient fait ou faisaient l'objet d'un examen par des consultants externes ou par le personnel du ministère des Services gouvernementaux.

VISION : UN NOUVEAU SYSTÈME INFORMATIQUE

Acquisition du système

Recommandation

Afin d'offrir un meilleur rapport qualité-prix aux contribuables au moment de l'acquisition d'un important système informatique quel qu'il soit, le Bureau du registraire général doit :

- *veiller à appliquer des pratiques rigoureuses en matière de planification de projet de technologie de l'information lorsqu'il est question de décider de la pertinence d'acheter un système ou de le concevoir à l'interne, en tenant compte comme il se doit de la capacité et de l'expérience du personnel et en examinant de façon objective s'il existe sur le marché des solutions qui ont fait leurs preuves;*
- *s'assurer que les délais et les coûts d'acquisition prévus du système, qu'il soit élaboré à l'interne ou acheté d'un fournisseur externe, reposent sur une analyse rigoureuse et objective;*

- *s'assurer d'obtenir l'autorisation du Conseil de gestion du gouvernement dans les cas où des changements importants sont apportés à l'analyse de rentabilisation et à l'approche initialement approuvées.*

État actuel

Le Bureau a indiqué qu'il avait veillé, de concert avec le Groupement des services gouvernementaux, à appliquer les pratiques approuvées par le gouvernement pour les marchés publics, et pris en compte notamment les éléments recommandés dans notre *Rapport annuel 2005*, pour les systèmes élaborés à la suite de VISION. Au moment de notre suivi, les systèmes en cours d'élaboration comprenaient un système d'enregistrement en ligne complet des décès et la mise à niveau du système de gestion des documents du registraire général.

Élaboration et mise en place du système

Recommandation

Pour garantir la prestation d'un service rapide au public et réaliser les objectifs initiaux du projet, à savoir renforcer l'efficacité et l'efficience du Bureau du registraire général, le Ministère doit :

- *établir la responsabilité de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet pour garantir que les rôles des intervenants respectifs sont bien compris et effectivement remplis;*
- *accélérer les efforts pour exécuter tous les ordres de travail critiques en attente, pour faire en sorte que le système fonctionne correctement et qu'il fournisse un environnement de travail stable au personnel qui l'utilise.*

État actuel

Le Bureau a indiqué que, depuis 2005, tous les extrants de projet et toutes les améliorations de système prévus ont été livrés dans les délais. Il a en outre indiqué, au moment de notre suivi, que des mandats de projet précisant le rôle des différents intervenants et leurs responsabilités sur le plan de l'élaboration et de la mise en œuvre, avaient été établis pour tous les projets de système. Ces projets comprenaient ceux qui étaient terminés depuis la publication de notre *Rapport annuel 2005* ou qui étaient en voie de l'être.

En 2005, nous avions indiqué qu'il restait environ 130 ordres de travail se rapportant au système VISION qui n'avaient pas été exécutés alors qu'ils étaient considérés comme critiques. Le Bureau nous a avisés, au moment de notre suivi, que le nombre d'ordres de travail critiques, du point de vue de l'amélioration des niveaux de service et de l'efficience du service, qu'il restait à exécuter avait été ramené à 73. Le Bureau a précisé que les ordres de travail considérés comme critiques continueraient d'être exécutés en priorité tandis que ceux considérés à faible priorité seraient exécutés en fonction des besoins opérationnels.

GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Recommandation

Afin d'améliorer la productivité et de renforcer la motivation du personnel, le Bureau du registraire général doit observer des pratiques de gestion prudente des ressources humaines, ce qui comprend :

- *une planification adéquate et l'obtention des autorisations nécessaires avant de procéder à une restructuration organisationnelle;*
- *l'élaboration de descriptions de tâches claires pour faire en sorte que les employés comprennent parfaitement leurs tâches et leurs responsabilités;*
- *une évaluation adéquate des qualifications des employés avant de les nommer à un poste, notamment l'évaluation des études, de l'expérience et des compétences exigées par le poste;*
- *l'annonce des offres d'emploi et le lancement de concours pour garantir l'équité et l'accessibilité, sauf si des circonstances particulières justifient que l'on procède autrement;*

- *l'obtention en bonne et due forme de l'autorisation de s'écarter des exigences de la* Loi sur la fonction publique *ou des directives du Conseil de gestion du gouvernement.*

État actuel

Le Bureau comptait 280 employés au moment de notre suivi, par rapport à 350 environ en 2005. D'après le Bureau, depuis 2005, tous les employés recrutés pour pourvoir aux postes permanents l'ont été au moyen de concours annoncés, et des descriptions de tâches ont été rédigées pour tous les nouveaux postes. Selon le Bureau, entre janvier 2005 et le moment de notre suivi, 16 nouvelles descriptions de tâches avaient été rédigées et la tenue de 30 concours avait donné lieu à l'embauchage de personnel pour pourvoir aux postes de soutien opérationnel et de gestion. Le Bureau a également indiqué qu'un nouveau programme de formation avait été mis en œuvre en 2006 pour renforcer les compétences du personnel et améliorer la productivité.

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS RELATIFS AUX ÉVÉNEMENTS D'ÉTAT CIVIL

Recommandation

Pour assurer une protection adéquate des données confidentielles contre les accès non autorisés et la falsification, le Bureau du registraire général doit mettre en place des mesures appropriées de contrôle d'accès et de sécurité, et notamment remédier dans les plus brefs délais aux problèmes de sécurité qui ont déjà été portés à son attention.

État actuel

Dans sa réponse initiale incluse dans notre *Rapport annuel 2005*, le Bureau indiquait qu'il avait instauré le stockage externe de la bande magnétique de sauvegarde et qu'il s'occupait de mettre en œuvre une technologie de coupe-feu améliorée. Au moment de notre suivi, le Bureau nous a informés qu'il avait effectivement mis en œuvre la technologie de coupe-feu améliorée.

INTÉGRATION DES ACTIVITÉS D'ENREGISTREMENT ET DE DÉLIVRANCE DES CERTIFICATS

Recommandation

Pour s'acquitter de son mandat d'enregistrement des événements d'état civil et délivrer les certificats de façon efficiente, le Bureau du registraire général doit évaluer de façon formelle la possibilité de regrouper les activités d'enregistrement et de délivrance des certificats en un seul processus.

État actuel

Le Bureau a indiqué que le Service d'enregistrement des nouveau-nés en ligne, qui intègre l'enregistrement des naissances et la délivrance des certificats, a été déployé dans tout l'Ontario en 2006. D'après le Bureau, 35 % des enregistrements de naissance ont été effectués au moyen de ce service entre septembre 2006 et mars 2007. Le Bureau a indiqué que la promotion accrue de ce service en fera probablement augmenter les taux d'utilisation dans toute la province. Il a également indiqué qu'un système permettant aux parents de soumettre en ligne les enregistrements de naissance au lieu d'envoyer les documents papier par la poste aux municipalités concernées serait lancé dans certaines parties de la province à l'été 2007. Le Bureau prévoyait déployer ce service dans toute la province à compter de la fin de 2007.

Ministère de la Sécurité communautaire et des Services correctionnels

Police provinciale de l'Ontario

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.12 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

En vertu de la *Loi sur les services policiers*, la Police provinciale de l'Ontario (PPO) assure principalement des patrouilles des routes provinciales, des voies navigables et des réseaux de sentiers; des services policiers de première ligne dans les petites collectivités rurales sans service de police municipal; des services de soutien en cas d'urgence à toutes les collectivités de l'Ontario; un soutien aux enquêtes criminelles complexes et aux enquêtes sur le crime organisé; la collecte de renseignements à l'appui des activités de lutte contre le terrorisme; ainsi que des services de laboratoire à l'appui d'enquêtes criminelles. Elle compte 79 détachements locaux et 87 bureaux satellites (qui relèvent d'un des détachements) répartis dans toute la province.

La PPO, qui comptait quelque 5 500 policiers en uniforme, 2 000 employés civils et 850 agents auxiliaires en 2006-2007 (contre 1 800 employés civils et 800 agents auxiliaires en 2004-2005), est l'un des plus importants services policiers en Amérique du Nord. En 2006-2007, les dépenses de la PPO avant recouvrement des coûts des services de police auprès des municipalités totalisaient 809,3 millions de dollars (733,2 millions en 2004-2005).

Nous avions conclu dans notre *Rapport annuel 2005* que plusieurs des problèmes soulevés dans notre dernière vérification effectuée en 1998 – comme le recours aux heures supplémentaires et les factures présentées aux municipalités – avaient été réglés en grande partie, mais qu'il restait beaucoup à faire dans d'autres domaines, dont le déploiement du personnel, l'établissement des horaires de travail et la mise en œuvre des principes régissant les services policiers axés sur la collectivité. Nos préoccupations portaient notamment sur les points suivants :

- Le modèle de déploiement du personnel de la PPO n'était pas utilisé et l'affectation des agents aux détachements ne tenait pas compte de la charge de travail réelle. Par ailleurs, des unités d'intervention adaptée n'avaient pas été établies dans toute la province afin de libérer des agents pour les cas plus graves.
- Les études réalisées dans d'autres administrations indiquaient que les quarts de 12 heures en vigueur dans la plupart des détachements avaient des répercussions sur la santé et la sécurité et n'offraient pas la meilleure adéquation entre la disponibilité des agents et la demande de services.

- Peu d'indices permettaient de croire que les objectifs des services policiers axés sur la collectivité avaient été atteints dans certains détachements, et peu de directives avaient été établies pour guider les détachements dans la mise en œuvre uniforme de ces services.
- Il n'existait pas de normes provinciales sur la fréquence appropriée des patrouilles routières. Cette fonction n'était donc pas toujours jugée prioritaire, tandis que la fréquence des patrouilles variait, parfois substantiellement, entre les détachements et les régions.
- Malgré le taux élevé de collisions pour les véhicules de la PPO et le fait qu'environ la moitié de ces collisions avaient été jugées évitables par la PPO, aucun cours de conduite périodique ou correctif n'était prévu.
- Nous avons décelé des lacunes dans la conformité aux exigences touchant les biens et drogues saisis ainsi que l'entreposage des armes à feu.

Nous avions recommandé certaines améliorations, et la Police provinciale de l'Ontario s'était engagée à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

La PPO a réalisé des progrès notables dans la mise en œuvre de la plupart des recommandations de notre *Rapport annuel 2005*, dont celles concernant les unités d'intervention adaptée, les patrouilles routières et les cours de conduite. Il lui reste toutefois du chemin à faire sur plusieurs autres fronts, dont le déploiement du personnel, la sécurité des biens saisis et les arsenaux des détachements. L'état actuel des mesures prises en réponse à chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

RESPECT DES PRINCIPES D'ÉCONOMIE ET D'EFFICIENCE

Déploiement du personnel

Recommandation

Pour que les agents en uniforme soient affectés aux détachements en fonction des besoins et déployés de façon efficiente, la Police provinciale de l'Ontario (PPO) doit :

- *s'empresser de finaliser le modèle de dotation conjoint de la PPO et de la Gendarmerie royale du Canada et :*
  - *veiller à ce qu'il tienne compte des services aux municipalités sans contrat et des responsabilités provinciales dans l'estimation du nombre d'agents à affecter à chaque détachement;*
  - *s'en servir pour affecter des agents aux détachements;*
- *réévaluer les mérites du quart de travail de 12 heures et envisager des solutions de rechange qui assureraient une meilleure adéquation entre le nombre d'agents en fonction et la demande de services.*

État actuel

Selon la PPO, le nouveau modèle de dotation conjoint de la PPO et de la GRC a été mis à l'essai dans six sites de la PPO au début de 2007; il devait ensuite être adapté en fonction des paramètres et des règles administratives de la PPO. Nous avons été informés que cela exigeait un important travail de collecte et d'analyse de données supplémentaires, qui était en cours au moment de notre suivi.

La mise à l'essai du nouveau modèle de dotation dans un maximum de 25 sites de la PPO devait être terminée avant l'automne 2007 et, en cas de succès, sa mise en œuvre à l'échelle de la province devait commencer peu après.

En ce qui concerne les quarts de travail, la PPO nous a informés qu'elle se penchait sur cette question dans le cadre de son examen de l'efficience et qu'au moment de notre suivi, elle cherchait à

déterminer quelles solutions de rechange au quart de 12 heures conviendraient le mieux aux détachements locaux. Les premiers travaux semblaient indiquer qu'il faudrait prévoir plusieurs quarts de travail pour tenir compte des réalités géographiques, de la charge de travail et des délais d'intervention des différentes régions.

Au moment de notre suivi, la PPO continuait d'utiliser le quart de travail de 12 heures dans la plupart des emplacements en attendant de connaître les résultats de l'examen de l'efficience.

Unité d'intervention adaptée

Recommandation

Compte tenu des avantages substantiels découlant de la mise en œuvre d'une fonction d'intervention adaptée, qui libère les agents pour les cas plus graves, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *encourager toutes les régions de la province à mettre pleinement en œuvre la fonction d'intervention adaptée;*
- *exiger des régions qu'elles fournissent l'information nécessaire qui permettra d'évaluer les résultats obtenus et promulguer des pratiques exemplaires à l'échelle de la province.*

État actuel

Au moment de notre suivi, le quartier général de chaque région était tenu de constituer une unité d'intervention adaptée, et nous avons été informés que de telles unités avaient été établies dans toute la province.

En octobre 2006, la PPO a stipulé que chaque unité d'intervention adaptée devait faire l'objet d'un examen annuel des services. Nous croyons également comprendre que l'examen de l'efficience projeté par la PPO, dont il est fait mention plus haut, vise notamment à élaborer des normes et des exigences pour l'examen annuel des services de chaque unité d'intervention adaptée.

Systèmes d'information

Recommandation

Pour assurer la fiabilité des données du système DAR aux fins de la prise de décisions, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *élaborer une procédure de vérification, par un officier supérieur, de l'intégralité et de l'exactitude des données saisies par les agents;*
- *examiner d'autres modes de saisie des données qui permettraient de réduire le temps consacré à cette tâche;*
- *examiner périodiquement le temps consacré à certaines fonctions pour déterminer si la répartition des heures est raisonnable.*

Pour que toutes les données saisies dans le Système de gestion des dossiers soient examinées et approuvées, l'option qui permet aux agents de contourner la fonction de vérification doit être remise en question.

État actuel

Le système DAR (Daily Activity Reporting) a été révisé depuis notre *Rapport annuel 2005* et il accepte les heures supplémentaires inscrites par un agent seulement après que toutes les heures travaillées au cours d'un mois donné ont été saisies et que les heures supplémentaires ont été examinées et approuvées en ligne par un officier supérieur. Les agents peuvent toutefois continuer d'inscrire les heures normales de travail sans les faire examiner et approuver par un officier supérieur.

Nous avons également remarqué qu'au moment de notre suivi, la PPO avait passé un contrat avec un consultant pour qu'il examine divers aspects du système DAR, ainsi que les solutions de rechange à la saisie des données et la possibilité de relier DAR à d'autres systèmes informatisés, dont le Système de gestion des dossiers.

Nous avons constaté que la PPO utilisait les données du système DAR pour vérifier le temps consacré aux événements majeurs – comme la revendication territoriale de Caledonia – ou assurer le suivi des heures supplémentaires. Bien qu'il soit

possible de produire des rapports à faire analyser par les superviseurs immédiats, rien n'indiquait qu'on utilisait le système DAR pour analyser le total des heures consacrées à des fonctions générales, comme la prévention du crime et l'administration, afin de déterminer si ce total était raisonnable.

Au moment de notre suivi, on ne s'était pas encore penché sur l'option du Système de gestion des dossiers qui permet aux agents de contourner les fonctions de supervision requises. La PPO nous a toutefois informés qu'elle avait engagé des discussions avec un fournisseur sur les modifications à apporter pour résoudre cette préoccupation. Elle avait également entrepris un examen du système et s'employait à déterminer dans quelle mesure l'option de contournement était utilisée.

Heures supplémentaires

Recommandation

Pour s'assurer que les heures supplémentaires sont raisonnables et que l'on n'y a recours que lorsqu'elles sont nécessaires sur le plan opérationnel, la Police provinciale de l'Ontario doit faire en sorte que toutes les demandes de paiement soient approuvées par un officier supérieur.

État actuel

Après la publication de notre *Rapport annuel 2005*, la PPO a révisé sa politique sur les heures supplémentaires, qui stipule maintenant qu'il faut faire approuver les heures supplémentaires par un superviseur avant d'engager les coûts correspondants.

QUALITÉ DU SERVICE

Services policiers axés sur la collectivité

Recommandation

Pour que les détachements aillent au-devant des préoccupations de la collectivité et respectent les principes régissant les services policiers axés sur la collectivité, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *établir des exigences minimales pour guider les détachements dans la mise en œuvre uniforme des services policiers axés sur la collectivité;*
- *coordonner et surveiller la mise en œuvre continue des principes régissant les services policiers axés sur la collectivité et la réalisation des objectifs connexes à l'échelle de la province;*
- *évaluer périodiquement l'efficacité de la prestation des services policiers axés sur la collectivité et prendre des mesures correctives au besoin.*

État actuel

Nous avons été informés que des exigences pouvant guider les détachements dans la mise en œuvre uniforme des services policiers axés sur la collectivité n'avaient pas été établies au moment de notre suivi, surtout en raison des différences dans la charge de travail des détachements et de la souplesse requise pour tenir compte des besoins et des priorités de chaque localité. On arrive toutefois à cerner les besoins locaux par différents moyens, dont les consultations et les comités de services policiers communautaires. Par exemple, une enquête récemment menée par la PPO a permis de déterminer que 94 comités de services policiers communautaires se réunissaient lorsque cela était nécessaire pour faciliter la mise en commun de l'information et l'analyse des besoins.

À l'automne 2006, la PPO a élaboré un nouveau Cadre de responsabilisation des services policiers axé sur les résultats, qui met l'accent sur la prévention du crime et l'application des règlements de la circulation – deux aspects essentiels de l'initiative des services policiers axés sur la collectivité. Cependant, au moment de notre suivi, la PPO n'avait pas encore identifié un mécanisme permettant de documenter et de suivre la participation de la collectivité aux stratégies policières à tous les niveaux.

Au moment de notre suivi, la PPO utilisait son processus annuel de planification des activités pour rendre compte des objectifs et des activités des détachements, y compris les services policiers axés sur la collectivité. Or, il était souvent difficile

de déterminer, à la lumière de ces plans, quels objectifs et activités étaient jugés prioritaires par la collectivité ou liés aux services policiers axés sur la collectivité. Il faudra des renseignements additionnels pour démontrer l'efficacité du programme au niveau du détachement et de la province.

Patrouilles routières

Recommandation

Pour accroître la visibilité de la police et renforcer l'application de la loi afin de réduire le nombre de collisions ainsi que les décès, blessures et dommages matériels qui en découlent, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *établir des normes provinciales touchant la fréquence des patrouilles routières et examiner l'opportunité d'augmenter le nombre d'agents patrouilleurs;*
- *s'assurer que les normes établies sont respectées et que les résultats obtenus sont surveillés et évalués.*

État actuel

La PPO nous a informés que deux de ses priorités clés étaient d'accroître la visibilité de la police sur les routes et de réduire le nombre d'accidents. Après la publication de notre *Rapport annuel 2005*, elle a créé la Division de la sécurité routière, dont une des priorités est d'établir des normes de patrouille provinciales et de mettre en place des systèmes permettant de surveiller les résultats, de les évaluer et d'en rendre compte.

Au moment de notre suivi, la Division de la sécurité routière avait établi une norme provinciale de 80 heures par mois pour chaque agent chargé de patrouiller les routes provinciales de son secteur. Le quartier général de chaque région a également élaboré des normes de patrouille distinctes pour les autres routes de son territoire. Ces normes tiennent compte des conditions locales telles que la charge de travail, l'analyse des collisions et les mouvements de la circulation. En outre, 55 agents additionnels ont été affectés à la patrouille des routes provinciales, et la PPO a réintroduit les voitures noir et blanc pour les agents de patrouille afin d'accroître la visibilité de la police sur les routes.

Au moment de notre suivi, la PPO utilisait le nouveau Cadre de responsabilisation des services policiers axés sur les résultats pour surveiller et évaluer les résultats de ses activités de réglementation de la circulation. Les statistiques pertinentes sont recueillies, analysées et examinées au cours de réunions mensuelles avec les commandants régionaux et provinciaux et le commissaire. Des stratégies d'intervention seront élaborées au fur et à mesure que les problèmes apparaissent – par exemple, en cas d'augmentation substantielle des accidents de la route – et certaines ressources pourraient être réaffectées afin de remédier à la situation.

Formation des agents

Recommandation

Pour réduire au minimum les dommages matériels et les risques pour les agents et le public, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *envisager d'intégrer un volet sur la conduite automobile à son programme de formation annuel et offrir une formation corrective au besoin;*
- *s'assurer que chaque agent reçoit une formation au maniement des armes à feu au moins une fois tous les 12 mois, comme l'exige le règlement;*
- *envisager la mise en œuvre d'un système de suivi centralisé pour la formation au maniement des armes à feu afin de s'assurer que le but de la formation requise est bien compris, que la formation est uniforme à l'échelle de la province et qu'on tient des dossiers précis sur la formation suivie par chaque agent.*

État actuel

Au moment de notre suivi, la PPO avait pris un certain nombre d'initiatives de perfectionnement en conduite automobile. Elle a notamment :

- élargi le volet théorique des cours dispensés aux nouvelles recrues;
- produit un DVD éducationnel intitulé « Drive to Survive », qui met l'accent sur la prévention des collisions et qui a été remis à tous les agents dans le cadre du programme de formation annuel 2006;
- identifié les groupes d'agents à risque élevé, à qui elle offre des cours de conduite additionnels ou correctifs;
- établi des comités pour qu'ils passent en revue toutes les collisions graves dans lesquelles des policiers étaient en cause, afin de recommander les mesures correctives nécessaires.

La PPO nous a informés que ces initiatives avaient aidé à réduire d'environ 11 % en deux ans le nombre de collisions mettant en cause des véhicules de la PPO.

En ce qui concerne la formation au maniement des armes à feu, une note envoyée aux quartiers généraux des régions en mars 2007 précisait que chaque agent devant porter une arme à feu dans l'exercice de ses fonctions était légalement tenu de suivre une formation au moins une fois tous les 12 mois. La PPO admettait toutefois que la formation obligatoire au maniement des armes à feu que certains agents devaient recevoir en 2007 était en retard.

Au moment de notre suivi, la PPO était en train de tester un système de suivi centralisé pour la formation au maniement des armes à feu. La mise en œuvre finale était prévue d'ici la fin de 2007. Le tableur utilisé pour surveiller la conformité aux exigences en matière de formation en attendant la mise en place du nouveau programme a été jugé peu fiable parce que les données requises étaient absentes ou périmées. On ne pouvait donc pas compter sur cet outil pour vérifier si la formation annuelle requise au maniement des armes à feu avait été dispensée.

Sécurité des biens saisis et des armements des détachements

Recommandation

Pour préserver la sécurité et l'intégrité des biens, drogues et armes à feu saisis et des armements des détachements, la Police provinciale de l'Ontario doit :

- *se conformer aux exigences internes touchant l'accès à ces biens et tenir des dossiers adéquats sur les entrées et sorties;*
- *se débarrasser des articles déclarés superflus en temps opportun;*
- *superviser l'accès aux articles à risque élevé tels que les drogues saisies.*

État actuel

La PPO a demandé au quartier général de chaque région d'examiner le contenu des chambres fortes et des arsenaux de tous les détachements entre l'automne 2006 et le début de 2007 afin de déterminer si les politiques connexes étaient respectées et de rendre compte des résultats de son examen au Grand quartier général.

Les quartiers généraux des régions ont repéré de nombreuses infractions aux procédures touchant les chambres fortes et les arsenaux de la PPO, ce qui rejoignait les constatations de notre *Rapport annuel 2005*. Par ailleurs, de nombreux détachements où des infractions avaient été repérées n'ont pas fourni par la suite des renseignements suffisants sur les mesures prises pour rectifier la situation.

Processus d'assurance de la qualité

Recommandation

La Police provinciale de l'Ontario devrait déterminer si les trois processus d'assurance de la qualité en vigueur répondent à ses objectifs pour la fonction d'assurance de la qualité ou s'il y aurait lieu de mettre en place un processus plus efficace.

État actuel

La PPO nous a informés que l'Unité d'assurance de la qualité avait examiné les processus d'assurance

de la qualité et que cet examen avait abouti à l'introduction d'une application Web intégrant le questionnaire d'auto-vérification et le processus d'inspection de gestion.

La mise à l'essai du programme dans des détachements choisis devrait se terminer au cours de l'automne 2007, et le programme devrait être déployé à l'échelle de l'organisation d'ici la fin de l'année. Il sera important de mettre au point les politiques et procédures connexes et de déterminer les responsables des mesures de suivi requises avant la mise en œuvre du système.

Ministère de la Santé et des Soins de longue durée

Recouvrement des coûts des soins de santé découlant d'accidents

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.13 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée a le pouvoir légal de recouvrer les coûts des soins médicaux et d'hospitalisation engagés pour traiter les personnes blessées dans des accidents (par exemple, les chutes, les fautes professionnelles médicales, la responsabilité du fait du produit et la responsabilité générale) causés par quelqu'un d'autre. L'Unité de la subrogation, qui compte 27 employés (21 en 2004-2005), s'occupe du recouvrement des coûts. En 2006-2007, cette unité a dépensé environ 1,8 million de dollars (1,9 million en 2004-2005) pour traiter en moyenne 13 000 dossiers de cas actifs (à peu près la même moyenne qu'en 2004-2005) et a recouvré environ 13,7 millions de dollars (12 millions en 2004-2005), après déduction des frais juridiques.

Jusqu'en 1990, le droit du Ministère à recouvrer de tels coûts s'appliquait également aux blessures subies dans des accidents d'automobile où un conducteur assuré en Ontario était en faute. Ce droit a été aboli par des modifications à la *Loi sur les assurances* et, entre 1990 et 1996, aucun recouvrement n'a été effectué. En 1996, la *Loi sur les assurances* et les règlements connexes ont été modifiés pour obliger les compagnies d'assurance automobile à payer une cotisation annuelle au titre des coûts du système de santé (cotisation) et éviter ainsi à la province d'avoir à poursuivre chaque conducteur en faute. Depuis 1996, la Commission des services financiers de l'Ontario avait perçu quelque 80 millions de dollars par an auprès des compagnies d'assurance automobile en prélevant la cotisation prévue par la *Loi sur les assurances*, laquelle est administrée par le ministère des Finances.

Dans notre *Rapport annuel 2005*, nous faisions valoir que le ministère de la Santé et des Soins de longue durée et le ministère des Finances pouvaient récupérer deux fois plus d'argent, peut-être même au-delà de 100 millions de dollars de plus par année. Toutefois, pour atteindre ce résultat, les deux ministères devaient avoir accès à des données plus précises sur les coûts de santé recouvrables engagés par la province. Nos principales préoccupations étaient les suivantes :

- Le ministère des Finances nous a avisés que, vu l'instabilité des taux d'assurance automobile et l'effet négatif potentiels sur les primes, il n'avait pas modifié la cotisation annuelle de 80 millions de dollars facturée à l'industrie de l'assurance automobile depuis son introduction en 1996. Ainsi, le prélèvement par véhicule immatriculé en Ontario se classait parmi les moins élevés au pays, alors que les coûts de santé en Ontario avaient augmenté de 70 % depuis 1996. Notre examen des données disponibles nous avait amenés à conclure que les coûts de santé recouvrables engagés par la province étaient considérablement plus élevés que le total recouvré au moyen de la cotisation annuelle et que la proportion des coûts recouvrée en Ontario était moins élevée que dans la plupart des autres provinces.
- Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée ne disposait pas des systèmes d'information ni des processus de collecte et d'analyse des coûts des soins de santé et des données de l'industrie de l'assurance qui lui auraient permis de quantifier le nombre et le coût des cas non signalés autres que les accidents d'automobile.
- De nombreuses mesures additionnelles pourraient être prises pour repérer les cas non signalés qui pourraient justifier le recouvrement des coûts. Les employés du Ministère ont reconnu que de nombreux cas qui pourraient avoir un intérêt pour eux ne sont pas signalés. Les hôpitaux à eux seuls ont engagé des coûts de plus de 500 millions de dollars en 2004 pour traiter plus de 38 000 personnes qui s'étaient blessées en tombant, mais seulement environ 2 800 de ces cas faisaient annuellement l'objet d'un recouvrement des coûts par le Ministère. Il est donc fort probable que des montants plus élevés pourraient être recouvrés, même si aucune étude n'a montré quelle proportion de ces accidents était attribuable à la négligence d'une tierce partie.
- Dans le calcul des recouvrements des coûts d'hospitalisation, le Ministère n'a pas utilisé les tarifs des services hospitaliers facturés aux non-résidents non assurés recevant un traitement dans la province, comme l'exige la loi. Il a plutôt utilisé les tarifs de facturation interprovinciale des services hospitaliers, normalement facturés aux autres Canadiens blessés en Ontario, qui sont, en moyenne, de 77 % moins élevés.
- Le Ministère devait également examiner la faisabilité et la rentabilité d'autres méthodes de recouvrement, telles que les ententes de subrogation en bloc conclues avec des compagnies d'assurance responsabilité semblables à la cotisation versée par les compagnies d'assurance automobile, dans le but d'augmenter les recouvrements des coûts de santé découlant d'accidents autres que les accidents d'automobile.

Nous avions recommandé un certain nombre d'améliorations, et le ministère de la Santé et des Soins de longue durée de même que le ministère des Finances s'étaient engagés à prendre des mesures en réponse à nos préoccupations.

État actuel des recommandations

Le ministère des Finances a fait d'importants progrès dans la mise en œuvre de nos principales recommandations relatives à l'insuffisance des montants recouvrés chaque année auprès de l'industrie de l'assurance automobile, qui ont augmenté de 62 millions de dollars pour s'établir à 142 millions. Selon l'information reçue du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, certains progrès ont été réalisés dans le suivi des

autres recommandations figurant dans notre *Rapport annuel 2005*. Nous reconnaissons qu'il faudra plus de temps au Ministère pour consulter les intervenants, apporter les modifications nécessaires à la législation et développer une méthodologie pour la collecte et l'analyse des données sur les coûts du système de santé. Les mesures prises en réponse à nos recommandations sont exposées ci-après.

COTISATION VISANT À COMPENSER LES COÛTS RELATIFS AU SYSTÈME DE SANTÉ

Recommandation

Pour aider à s'assurer que la cotisation annuelle en vue de compenser les coûts relatifs au système de santé atteint son objectif d'origine, le ministère des Finances, en collaboration avec le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, doit déterminer si le montant actuel de la cotisation est suffisant pour recouvrer le coût des services de santé financés par la province et dispensés aux personnes blessées dans un accident d'automobile.

État actuel

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée nous a informés au moment de notre suivi qu'il avait avisé le ministère des Finances des données disponibles sur le coût des services de santé dispensés aux personnes blessées dans un accident d'automobile. Les ministères ont conclu qu'il n'existait aucune base de données contenant des données exactes sur les coûts des services de santé qui permettraient d'établir un mécanisme d'ajustement annuel.

Le ministère des Finances a mené un examen provisoire de la cotisation et conclu que le montant de la cotisation original était insuffisant. En conséquence des modifications apportées aux règlements en septembre 2006, la cotisation annuelle des assureurs automobile a augmenté de 62 millions de dollars, ou 78 %, pour s'établir à 142 millions de dollars.

En février 2007, les deux ministères ont formé un groupe de travail commun ayant pour mission d'analyser plus à fond les sources des données initiales fournies par le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, de façon à ce que le montant des cotisations fixées dans l'avenir soit suffisant pour couvrir le coût des services de santé dispensés aux personnes blessées dans un accident d'automobile.

Au moment de notre suivi, le groupe de travail examinait la possibilité d'utiliser les ensembles de données existants pour établir un mécanisme d'ajustement annuel. Les Ministères ont indiqué que le développement d'un mécanisme approprié prendrait un certain temps.

COÛT DE LA PRESTATION DE SERVICES DE SANTÉ AUX VICTIMES D'UN ACCIDENT

Recommandation

Pour aider à déterminer les montants recouvrables pour compenser les coûts des services de santé dispensés à des personnes blessées à la suite d'une négligence de quelqu'un d'autre, le Ministère doit élaborer une méthode rentable qui lui permettra de recueillir périodiquement les données sur les coûts nécessaires pour être en mesure d'estimer de façon fiable le coût pour le système de santé.

État actuel

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée nous a informés qu'il avait examiné ses bases de données à l'interne et à l'échelle ministérielle ainsi que les systèmes utilisés par d'autres provinces qui ont des régimes privés d'assurance automobile et des processus semblables de recouvrement par cotisation des coûts des soins de santé. Il a conclu qu'aucune source de données ne permettait de cerner tous les coûts des soins de santé découlant d'accidents. Pour estimer les coûts réels, il fallait faire une analyse plus approfondie de chaque source de données, comme les coûts supportés

Chapitre 4 • Section 4.13

par les hôpitaux et les factures soumises par les médecins et les dispensateurs de soins à domicile.

Au moment de notre suivi, le Ministère examinait la possibilité que son système d'information de planification aide à évaluer les coûts des soins de santé à des fins de subrogation. Cette information, combinée aux données sur les coûts d'indemnisation que le Ministère avait commencé à recueillir auprès des assureurs, pourrait servir de base à une estimation plus fiable des coûts des soins de santé découlant d'un accident causé par la négligence de quelqu'un d'autre.

DÉTERMINATION DES CAS POTENTIELS DE SUBROGATION

Recommandation

Pour améliorer l'efficacité du processus de notification dans les cas potentiels de subrogation, le Ministère doit :

- *évaluer le potentiel de l'utilisation des données contenues dans les systèmes d'information sur les soins de santé pour retracer les demandes d'indemnisation non signalées pouvant faire l'objet d'une subrogation;*
- *élaborer un processus efficace de collecte et d'analyse des données sur les demandes d'indemnisation soumises aux compagnies d'assurance;*
- *élaborer une stratégie d'éducation des intervenants pour sensibiliser davantage les avocats et les assureurs à leurs obligations en vertu de la loi de signaler les accidents découlant de la négligence de quelqu'un d'autre.*

État actuel

Le Ministère a indiqué qu'il avait entrepris trois projets pilotes afin de déterminer l'utilité de ses bases de données internes dans la détection des cas non signalés dans lesquels il pourrait recouvrer les coûts des soins de santé par subrogation. Les deux premières bases de données n'ont pas été jugées rentables à cet égard. Le Ministère s'attendait à terminer l'examen de la troisième base de données en juin 2007.

Au moment de notre suivi, le Ministère était en train de saisir les données des compagnies d'assurance relatives à l'indemnisation des accidents survenus après le 1er janvier 2005, et il s'attendait à être en mesure d'analyser les demandes d'indemnisation des compagnies d'assurance après avoir recueilli deux ans de données.

Le Ministère a ajouté que, depuis notre vérification, il avait organisé deux séances d'information sur le processus de subrogation à l'intention de groupes d'intervenants. Il avait aussi rencontré des représentants de l'Ontario Trial Lawyers Association afin d'élaborer des protocoles sectoriels préliminaires pour la déclaration des demandes au Ministère. Les protocoles préliminaires ont été présentés aux avocats plaidants à leur congrès d'octobre 2006. Les protocoles, alliés à une stratégie d'éducation formelle, devraient être finalisés d'ici décembre 2007.

EXAMEN DES DOSSIERS DE SUBROGATION

Recommandation

Pour aider à s'assurer que les décisions relatives aux règlements sont appropriées et étayées par la documentation nécessaire, le Ministère doit :

- *mettre à jour ses politiques pour exiger que les règlements d'une valeur dépassant un montant déterminé soient approuvés par la direction;*
- *mener périodiquement un examen indépendant des dossiers de cas et documenter les résultats, incluant les mesures prises pour corriger les lacunes, le cas échéant.*

État actuel

En 2005, le Ministère a examiné les politiques et procédures opérationnelles régissant son recouvrement des fonds par subrogation. L'examen comportait des consultations avec d'autres unités de subrogation (responsabilité civile vis-à-vis des tiers)

provinciales au sujet des procédures employées. Les politiques et procédures mises à jour ont été mises à la disponibilité de tout le personnel.

L'examen opérationnel a entraîné le développement d'une nouvelle structure organisationnelle, laquelle devrait être entièrement opérationnelle d'ici décembre 2007. Cette structure prévoit la délégation formelle du pouvoir d'approuver les règlements pour des montants inférieurs aux demandes du Ministère.

La Direction des services juridiques du Ministère détachera un de ses avocats auprès de l'Unité de subrogation pour qu'il examine les dossiers controversés ainsi que les demandes d'indemnité en subrogation dépassant 500 000 $ et donne des avis en conséquence.

CALCUL DES COÛTS HOSPITALIERS

Recommandation

Pour aider à s'assurer que les coûts des soins de santé sont recouvrés conformément à la loi, le Ministère doit cesser d'utiliser les tarifs de facturation interprovinciale des services hospitaliers pour calculer les coûts des demandes d'indemnité en subrogation.

État actuel

Le Ministère nous a informés qu'il avait fait des recherches approfondies dans les archives légales et législatives et confirmé que la législation actuelle n'appuyait pas l'utilisation des tarifs de facturation interprovinciale des services hospitaliers à des fins de subrogation.

Il a indiqué qu'il envisageait un certain nombre d'options, dont des modifications législatives qui définiraient clairement les coûts des services hospitaliers à des fins de subrogation comme étant les tarifs de facturation interprovinciale plus une composante capital, comme cela se fait dans plusieurs autres provinces. Comme toute augmentation des frais hospitaliers aurait un effet marqué sur le secteur de l'assurance, le Ministère était en train d'élaborer un plan d'analyse et de consultation des intervenants.

En attendant que la loi soit modifiée, le Ministère continue d'utiliser les tarifs de facturation interprovinciale mais sans la composante capital ajoutée par plusieurs autres provinces.

AUTRES APPROCHES DE RECOUVREMENT DES COÛTS

Recommandation

Pour aider à s'assurer que les coûts des soins de santé sont recouvrés d'une façon efficiente et efficace, le Ministère doit analyser formellement d'autres méthodes de recouvrement des coûts et mettre en œuvre les initiatives déjà identifiées qui permettraient d'augmenter le montant des coûts recouvrés.

État actuel

Le Ministère a indiqué que la Direction des services juridiques avait terminé sa première ébauche des modifications proposées à la loi afin d'améliorer le recouvrement par subrogation en supprimant les obstacles existants et en étendant les droits de subrogation à d'autres programmes ministériels tels que le Programme d'appareils et accessoires fonctionnels.

Il nous a informés que le système opérationnel de subrogation mis en œuvre en avril 2006 contiendrait des données sur les demandes d'indemnisation recueillies auprès des assureurs tiers. Cela permettrait au Ministère de surveiller les tendances et de s'engager dans d'autres activités génératrices de revenus avec des assureurs risques divers du secteur privé.

SURVEILLANCE DE LA CONFORMITÉ DES ASSUREURS À L'ÉGARD DE LEUR RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE PAIEMENTS

Recommandation

Pour aider à s'assurer que l'Unité de subrogation remplit efficacement son mandat qui consiste à s'assurer que les assureurs s'acquittent de leurs responsabilités en matière de paiements, le Ministère doit élaborer :

- *un plan de communications formel pour sensibiliser davantage le public et le secteur privé aux responsabilités respectives de la province et des assureurs à l'égard de certains services de santé dispensés aux victimes d'accidents d'automobile;*
- *des processus de collecte de données auprès de l'industrie de l'assurance et des fournisseurs de services pour aider à établir les coûts de santé qui devraient être assumés par les assureurs.*

État actuel

Le Ministère nous a informés que, d'ici décembre 2007, une équipe d'employés de haut niveau des services de subrogation élaborerait un plan de communication visant à éduquer les intervenants ainsi qu'une stratégie pour demander aux groupes de fournisseurs de soins de santé tels que les Centres d'accès aux soins communautaires (CASC) d'identifier les personnes qui reçoivent des services à la suite d'un accident de voiture. Le Ministère s'attendait à engager quatre analystes principaux avant juin 2007, qui auraient notamment pour responsabilité d'organiser des séances d'information et d'éducation à l'intention de tous les intervenants.

Dans le cadre des consultations du Ministère avec les représentants de l'Ontario Trial Lawyers Association sur les moyens d'améliorer les processus de traitement des demandes, consultations mentionnées plus haut, des protocoles préliminaires pour la déclaration des demandes d'indemnisation au Ministère ont été créés et présentés au congrès d'octobre 2006 de l'Association.

Des séances d'information et d'éducation ont également été offertes à des groupes d'intervenants tels que les CASC et l'industrie de l'assurance automobile pour leur rappeler les responsabilités relatives au paiement de certaines prestations de soins de santé découlant de blessures subies dans un accident d'automobile.

Le Ministère a ajouté qu'il était en train d'examiner les renseignements publiés sur les revenus des assureurs risques divers afin de surveiller les tendances dans l'industrie et d'identifier d'autres sources potentielles de coûts récupérables.

MESURE ET DÉCLARATION DE L'EFFICACITÉ DU PROGRAMME

Recommandation

Pour aider à montrer que le Ministère atteint efficacement ses objectifs de recouvrement des coûts des soins de santé et qu'il veille à ce que les assureurs s'acquittent de leurs responsabilités en matière de paiements, et pour soutenir le processus décisionnel connexe, le Ministère doit établir des objectifs mesurables et des cibles de rendement permettant de suivre les progrès réalisés quant à l'atteinte de ces objectifs.

État actuel

Le Ministère nous a avisés qu'à la suite de la mise en œuvre du système opérationnel de subrogation en avril 2006, il avait commencé à saisir des données critiques, dont les frais d'avocat et les coûts requis pour appuyer un système d'information de gestion, et à surveiller et comparer les résultats de recouvrement au fil du temps. Le Ministère a été capable de produire des rapports spéciaux grâce aux données recueillies pour l'exercice 2006-2007 mais il n'a pas encore uniformisé son modèle de rapport.

Le Ministère nous a également informés que des critères mesurables, dont le pourcentage des coûts recouvré, avaient été établis et qu'ils seraient pris en compte dans les futurs plans d'amélioration du rendement du personnel de l'Unité de subrogation. Il définira d'autres mesures au fur et à mesure qu'il obtiendra des renseignements additionnels.

Chapitre 4
Section
4.14

Ministère des Services gouvernementaux

Services de travail temporaire

Suivi des vérifications de l'optimisation des ressources, section 3.14 du *Rapport annuel 2005*

Contexte

Le ministère des Services gouvernementaux (anciennement le Secrétariat du Conseil de gestion) est responsable de l'élaboration des politiques pangouvernementales régissant la planification, l'acquisition et la gestion des services de travail temporaire requis par le gouvernement.

Au moment de notre vérification en 2005, environ 4 400 personnes travaillant au gouvernement de l'Ontario n'étaient pas des employés de la province. La plupart d'entre elles étaient des travailleurs temporaires employés par l'entremise d'agences de placement temporaire du secteur privé. En 2006-2007, les dépenses consacrées aux services de travail temporaire dans l'ensemble du gouvernement s'élevaient à 26 millions de dollars (elles atteignaient 40,1 millions de dollars en 2004-2005 et totalisaient 460 millions de dollars pour la période de 10 ans qui s'étend de 1993-1994 à 2003-2004).

Au cours de notre vérification de 2005, nous avons relevé des cas de non-conformité aux politiques gouvernementales en matière d'approvisionnement pour les services de travail temporaire dans quatre des cinq ministères sélectionnés aux fins des sondages détaillés. Dans le cinquième, soit le ministère des Services sociaux et communautaires, nous avons conclu que des procédures adéquates étaient en place pour certains aspects de l'approvisionnement en services de personnel temporaire, mais que des améliorations s'imposaient à d'autres égards.

Nous avons notamment constaté ce qui suit :

- Malgré une politique gouvernementale qui, à quelques exceptions près, limite le mandat des travailleurs temporaires à six mois, plus de 60 % des travailleurs sondés étaient au service du gouvernement depuis plus de six mois, et 25 %, depuis plus de deux ans. Un employé temporaire travaillait sans interruption pour le gouvernement depuis plus de 12 ans.
- Les engagements temporaires examinés étaient à fournisseur unique, sans que d'autres fournisseurs aient été invités à soumissionner, et aucun n'a été mis en concurrence. Plus de la moitié de ces arrangements ont entraîné des paiements dépassant 25 000 dollars, seuil à partir duquel le recours à un régime de concurrence est requis. Depuis 1999, des dizaines, voire des centaines de millions de dollars auraient été dépensés sans qu'un processus concurrentiel soit en place.

- En 2003-2004, la province a versé 10,5 millions de dollars, dont près de 4 millions de dollars provenant de l'ancien Secrétariat du Conseil de gestion, à une agence de placement temporaire. Nous avons appris que cette agence était administrée par un ancien employé du Secrétariat. Une autre agence, dirigée par un ancien employé du ministère de la Santé et des Soins de longue durée, a reçu près de 700 000 dollars de ce ministère en 2003-2004. Les ministères qui accordent beaucoup de contrats sans appel d'offres à des entités administrées par d'anciens fonctionnaires peuvent créer l'impression d'un avantage injuste.
- Nous avons noté d'importantes différences dans les taux facturés par les diverses agences de placement temporaire, ce qui donne à penser que les ministères auraient pu obtenir les mêmes services à moindre coût s'ils avaient fait jouer la concurrence. Nous avons également constaté que, dans l'ensemble, le personnel d'agence examiné était mieux rémunéré – parfois beaucoup mieux – que les fonctionnaires occupant des postes comparables.
- Nous avons constaté qu'un certain nombre d'employés temporaires étaient détachés d'organismes tels que des hôpitaux qui recevaient des fonds provinciaux du ministère de la Santé et des Soins de longue durée. Cependant, bon nombre d'entre eux avaient été recrutés par le Ministère et inscrits sur la liste de paye d'un hôpital, par exemple, dont le financement provincial était ensuite accru de manière à couvrir la rémunération des personnes détachées. Ainsi, des sommes inscrites comme dépenses de fonctionnement des hôpitaux étaient affectées en fait à d'autres programmes de soins de santé ministériels et à l'administration du Ministère.

État actuel des recommandations

D'après les renseignements fournis par le ministère des Services gouvernementaux, nous sommes arrivés à la conclusion que des progrès avaient été réalisés à l'égard de toutes les recommandations que nous avons formulées dans notre *Rapport annuel 2005*; au moment de notre suivi, des progrès substantiels étaient réalisés, notamment, sur le plan de la conformité aux politiques gouvernementales en matière d'acquisition des services de travail temporaire. Plus précisément, plusieurs nouvelles politiques et procédures avaient été instaurées pour donner suite à un grand nombre de nos recommandations. Également, au moment de notre suivi, une vérification interne pangouvernementale était en cours pour confirmer que les ministères respectaient ces nouvelles politiques et procédures. L'état actuel des mesures prises à l'égard de chacune de nos recommandations est exposé ci-après.

PLANIFICATION DU RECOURS À DU PERSONNEL TEMPORAIRE

Recommandation

Le ministère des Services gouvernementaux doit s'employer avec les cadres supérieurs du gouvernement à mettre en œuvre des procédures afin d'assurer une planification appropriée et de se conformer aux politiques gouvernementales, y compris les exigences suivantes :

- *engager du personnel temporaire aux seules fins permises par la politique gouvernementale;*
- *documenter la justification du recours à du personnel temporaire;*
- *vérifier la disponibilité des ressources d'autres secteurs du Ministère et du gouvernement;*
- *obtenir les approbations nécessaires dans le cas du personnel temporaire engagé pour plus de six mois.*

État actuel

Depuis l'exécution de notre vérification en 2005, le ministère des Services gouvernementaux a créé le site Web des services de travail temporaire, qui regroupe les directives, les politiques et les procédures en matière d'approvisionnement et de ressources humaines. De plus, au moment de notre suivi, le ministère des Services gouvernementaux avait élaboré une liste de contrôle à l'intention de tous les gestionnaires de la fonction publique de l'Ontario pour les guider dans le cadre de la planification, de l'acquisition et de la gestion des services de travail temporaire. Intitulé *Justification and Checklist for Temporary Help Services* (justification et liste de contrôle pour les services de travail temporaire), le document doit être rempli et conservé pour tout le personnel temporaire engagé et doit comprendre tous les renseignements et la documentation exigés conformément à ce qui est indiqué dans les sections sur la justification et la liste de contrôle. La documentation doit exposer clairement le processus appliqué pour l'acquisition des services de travail temporaire, le fondement des décisions ainsi que l'étendue de la conformité aux directives, aux politiques et aux procédures de même qu'aux conventions collectives applicables.

La première section de la liste de contrôle exige que les ministères indiquent la raison pour laquelle ils ont besoin des services de travail temporaire, les autres options examinées et la durée de l'affectation. La liste de contrôle exige l'approbation par écrit d'un gestionnaire attestant que les contrôles pertinents ont été exercés dans le cadre de l'acquisition.

Les gestionnaires sont aussi tenus dorénavant de joindre à la liste de contrôle un document supplémentaire dûment rempli intitulé *Rationale for Temporary Help Services Over Six Months* (justification des services de travail temporaire pour une durée de plus de six mois) lorsque l'affectation temporaire est censée durer plus de six mois ou lorsqu'un contrat est renouvelé et que la durée totale de l'affectation dépasse six mois. Le document doit être approuvé et autorisé conformément à une délégation de pouvoir du ministère.

ACQUISITION DES SERVICES DE TRAVAIL TEMPORAIRE

Acquisition en régime de concurrence, contrats, comparaison des coûts des services de travail temporaire et conflits d'intérêts potentiels

Recommandation

Pour que les services de travail temporaire soient acquis conformément aux politiques gouvernementales en matière d'approvisionnement et au meilleur prix, le ministère des Services gouvernementaux doit travailler avec tous les autres ministères du gouvernement pour s'assurer que :

- *les exigences de sélection en régime de concurrence pour l'acquisition des biens et services sont respectées et, s'il y a lieu, qu'un processus juste, ouvert et transparent est suivi;*
- *des contrats standard appropriés ou une documentation à l'appui sont en place pour tous les arrangements de travail temporaire afin de définir les droits et responsabilités du Ministère et du fournisseur, la nature, la durée prévue et le coût du travail assigné;*
- *les procédures d'approvisionnement établies pour reconnaître et régler les conflits d'intérêts potentiels sont respectées.*

État actuel

Nous avons appris du ministère des Services gouvernementaux que dans les efforts qu'il a déployés pour obtenir des travailleurs temporaires au meilleur prix, il avait fait établir par sa Direction des politiques d'approvisionnement et de l'acquisition de services de technologie de l'information en mars 2006 une entente générale de fournisseur attitré de deux ans dont l'utilisation est obligatoire

pour 15 catégories administratives de services de travail temporaire. Vingt et un fournisseurs ont été sélectionnés pour fournir des services administratifs dans 26 bureaux de la province. D'après le *VOR User Guide* (guide d'utilisation de l'entente de fournisseur attitré), les ministères peuvent choisir n'importe quel fournisseur attitré pour les contrats d'une valeur inférieure à 25 000 $, mais il est recommandé d'obtenir des propositions de trois fournisseurs au moins; dans le cas des contrats dont la valeur varie entre 25 000 $ et 249 999 $, les ministères doivent inviter au moins trois fournisseurs attitrés à présenter des soumissions ou des propositions; pour les contrats dont la valeur varie entre 250 000 $ et 749 999 $, les ministères doivent inviter au moins cinq fournisseurs attitrés à présenter des soumissions ou des propositions.

Les services administratifs d'une valeur estimative supérieure à 750 000 $ ou les services de travail temporaire qu'il est impossible de se procurer au moyen d'une entente de fournisseur attitré doivent être acquis en conformité avec la Directive d'approvisionnement en biens et services du Conseil de gestion du gouvernement. Le ministère des Services gouvernementaux a réitéré ces exigences pangouvernementales pour les gestionnaires sur le site Web des services de travail temporaire et dans des trousses d'information à l'intention des gestionnaires qui ont été remises à tous les bureaux de contrôleur des ministères en décembre 2005 et de nouveau en juin 2006 à la suite de l'établissement de l'entente de fournisseur attitré.

Le ministère des Services gouvernementaux nous a également informés que chaque fournisseur attitré avait signé un contrat cadre avec le gouvernement qui définit les droits et les responsabilités des ministères et du fournisseur, y compris les taux de facturation maximums, les obligations relatives aux conflits d'intérêt, les accords de confidentialité pour les employés du fournisseur et les attestations de sécurité, le cas échéant. En plus du contrat cadre, les ministères requérants et le fournisseur choisi doivent signer une entente de niveau de service qui précise les extrants à fournir, la durée de l'affectation et le coût plafond et qui identifie le personnel qui sera utilisé. Une entente de niveau de service est également requise pour les services de travail temporaire non acquis au moyen d'une entente de fournisseur attitré.

Pour faire en sorte que les ministères suivent le bon processus d'acquisition, le ministère des Services gouvernementaux a inclus une section sur l'approvisionnement et la passation de marchés dans le document *Justification and Checklist for Temporary Help Services* (le document à remplir pour tous les travailleurs temporaires engagés). On nous a également informés que le service de vérification interne devait entreprendre une vérification pangouvernementale en mars 2007 pour évaluer la conformité aux politiques et aux directives se rapportant à l'acquisition des services de travail temporaire.

À l'appui de l'acquisition des services de travail temporaire au moyen de l'entente actuelle de fournisseur attitré, le Ministère prévoyait de lancer à l'automne 2007 un nouvel outil électronique pangouvernemental appelé TempLink. Il s'agit d'un outil en ligne pour acquérir des services de travail temporaire au moyen de l'entente de fournisseur attitré; l'outil créerait une demande de service documentée avec approbations en ligne et rappels concernant les règles d'approvisionnement et les plans pour les ressources humaines.

Recours à d'anciens fonctionnaires

Recommandation

Pour assurer la conformité aux lois sur les régimes de retraite visant à prévenir le cumul simultané, par d'anciens fonctionnaires, d'une pleine pension et d'un revenu d'emploi du gouvernement, le ministère des Services gouvernementaux doit déterminer s'il est possible d'élaborer des procédures pangouvernementales afin d'obtenir les renseignements pertinents sur les anciens fonctionnaires qui retournent travailler pour

le gouvernement et de les communiquer aux conseils d'administration des régimes de retraite concernés.

État actuel

Le Ministère nous a avisés qu'il avait évalué la possibilité d'élaborer des procédures pangouvernementales pour assurer la conformité aux lois sur les régimes de retraite en ce qui a trait au cumul simultané par d'anciens fonctionnaires d'une pleine pension et d'un revenu d'emploi du gouvernement. De concert avec la Commission du régime de retraite de l'Ontario et la Fiducie du régime de retraite du Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (SEFPO), il s'est efforcé de définir les besoins en matière d'information et les procédures qui pourraient être mises en place pour repérer et régler les cas de retraités réembauchés et a examiné les règles actuelles sur le réembauchage pour s'assurer qu'elles concordent avec les exigences de la *Loi sur les régimes de retraite* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu.*

Le Ministère a précisé que tant la Commission du régime de retraite de l'Ontario que la Fiducie du régime de retraite du SEFPO l'ont avisé qu'elles n'avaient ni les moyens ni la capacité de surveiller les retraités qui reviennent au travail et continuent de toucher une pension. Elles ont précisé qu'il incombait au retraité ou à la retraitée qui revient au travail d'aviser le ministère qui le ou la réembauche qu'il ou elle touche également une pension.

Au moment de notre suivi, à cause de certaines préoccupations concernant les questions de confidentialité et la publication de l'information, le Ministère avait décidé de ne pas adopter de procédures pour informer les conseils d'administration des régimes de retraite que le gouvernement avait embauché d'anciens fonctionnaires. Il a plutôt mis en œuvre différentes mesures pour informer les retraités et les pensionnés qu'ils ont l'obligation de se conformer aux règles sur le réembauchage. Ces mesures comprennent la communication d'information dans les séances de préparation à la retraite, des foires aux questions sur les sites Web des régimes de retraite et la distribution de feuillets d'information à tous les nouveaux employés.

Employés temporaires acquis par paiement de transfert

Recommandation

Pour s'assurer que le personnel du Ministère est employé et comptabilisé conformément à l'esprit et à l'objet des politiques en matière de rapports financiers du gouvernement et des Comptes publics, le ministère des Services gouvernementaux doit travailler avec les cadres supérieurs des ministères à l'élaboration de politiques et procédures portant expressément sur le personnel détaché d'organismes bénéficiaires de paiements de transfert.

État actuel

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée nous a informés qu'il élaborait une politique pour régler la question de l'utilisation de travailleurs complémentaires, y compris ceux acquis au moyen d'ententes sur les paiements de transfert, et qu'il prévoit diffuser cette politique au cours du troisième trimestre de l'exercice 2007-2008. Entre-temps, le Ministère a élargi le suivi et le compte rendu de ce genre d'ententes et centralise le processus d'approbation.

Le ministère de la Santé et des Soins de longue durée s'était engagé en 2005 à réduire le nombre d'ententes sur les paiements de transfert. Toutefois, d'après l'information reçue, le nombre d'employés de ce type qui travaillent au Ministère était passé de 150 au moment de notre vérification à plus de 170 en mai 2007. La plupart des employés temporaires actuels embauchés par l'entremise d'organismes bénéficiaires de paiements de transfert avaient été embauchés après notre vérification. Le Ministère a déclaré que l'augmentation est imputable à l'élargissement du programme des soins de santé, à la rotation du personnel, au besoin de spécialistes et à d'autres facteurs découlant d'une réorganisation du Ministère.

GESTION DU RECOURS À DU PERSONNEL TEMPORAIRE

Recommandation

Pour garantir une gestion responsable et efficace des services de travail temporaire, le ministère des Services gouvernementaux doit s'employer avec les cadres supérieurs des ministères à mettre en œuvre des procédures qui lui permettront de s'assurer que :

- *le rendement des agences de placement temporaire et de leurs employés est évalué périodiquement et, au besoin, au moins une fois l'an;*
- *toutes les personnes qui travaillent pour le gouvernement signent le serment requis de confidentialité et qu'une vérification approfondie des antécédents est effectuée pour les fonctions particulièrement délicates;*
- *les taux facturés et les services fournis par les fournisseurs de services de travail temporaire sont conformes aux commandes et aux contrats, cette vérification devant être effectuée avant le paiement;*
- *le coût des services de travail temporaire est consigné de façon exacte dans les registres comptables.*

État actuel

Dans le *VOR User Guide*, on recommande fortement aux gestionnaires de remplir un formulaire d'évaluation du rendement et de le transmettre à la Direction des politiques d'approvisionnement et de l'acquisition de services de technologie de l'information du ministère des Services gouvernementaux dans les 15 jours suivant la fin d'une entente de niveau de service. La réalisation d'une évaluation du rendement contractuel est également prévue dans le document *Justification and Checklist for Temporary Help Services* et est exigée tant pour les services fournis par des fournisseurs attitrés que pour ceux fournis par d'autres fournisseurs. Le ministère des Services gouvernementaux nous a informés que les fournisseurs doivent également transmettre à la Direction des politiques d'approvisionnement et de l'acquisition de services de technologie de l'information des renseignements en provenance de leurs clients concernant la satisfaction à l'égard du rendement des employés temporaires provenant des agences de placement. Le but est de communiquer les constatations aux bureaux des finances des ministères pour pouvoir les utiliser dans la planification de l'acquisition ultérieure des services de travail temporaire.

Les ententes cadres de prestation de services conclues avec les nouveaux fournisseurs attitrés comprennent des exigences en matière de confidentialité pour les employés d'agences de placement temporaire qui travaillent au gouvernement. Chaque travailleur temporaire doit signer une entente de confidentialité avant d'entreprendre une affectation auprès d'un ministère. Le *VOR User Guide* précise également que certains employés temporaires peuvent être tenus de se soumettre à un contrôle de sécurité pour du travail effectué dans des secteurs de programmes précis comme le Bureau du registraire général de l'état civil et le secteur des cartes Santé. Toutes les demandes de contrôle de sécurité sont envoyées à la Direction de la gestion des situations d'urgence et de la sécurité du ministère des Services gouvernementaux. Le document *Justification and Checklist for Temporary Help Services* exige que les gestionnaires donnent leur approbation par écrit pour démontrer que les ministères ont obtenu les attestations de sécurité appropriées et signé des ententes de confidentialité avec les travailleurs temporaires.

Dans un nouveau guide sur les prix des services de travail temporaire dispensés par des fournisseurs attitrés, le ministère des Services gouvernementaux rappelle aux ministères que les taux indiqués par les fournisseurs de services de travail temporaire doivent correspondre à ceux indiqués dans l'entente cadre du fournisseur attitré et représentent les taux maximums qui peuvent être facturés – c'est-à-dire que le fournisseur ne peut pas les augmenter. Le guide précise également que des heures supplémentaires

sont payées uniquement passé 44 heures de travail par semaine. Le document *Justification and Checklist for Temporary Help Services* exige de vérifier l'exactitude et la pertinence des factures avant de les payer et de s'assurer que la valeur totale des factures ne dépasse pas la valeur maximale du contrat.

Dans les trousses d'information envoyées aux gestionnaires en 2005 et 2006, le ministère des Services gouvernementaux a mis l'accent sur l'obligation supplémentaire d'imputer les dépenses en services de travail temporaire à l'un de deux comptes de charges salariales. L'un des comptes s'applique au coût des services de travail temporaire acquis pour combler des postes à court terme et l'autre compte, aux coûts des services de travail temporaire acquis pour faire face à la charge de travail accrue en période de pointe.

Par ailleurs, au moment de notre suivi, le service de vérification interne avait prévu de procéder en mars 2007 à une vérification pangouvernementale pour évaluer si les services de travail temporaire sont acquis conformément aux directives pertinentes du Conseil de gestion du gouvernement.

POLITIQUES PANGOUVERNEMENTALES SUR LES SERVICES DE TRAVAIL TEMPORAIRE

Évaluation des solutions de rechange au personnel temporaire

Recommandation

Pour assurer le meilleur rapport qualité-prix, le ministère des Services gouvernementaux doit faire une évaluation formelle des divers modes de dotation à court terme et évaluer périodiquement le processus choisi afin de déterminer si les avantages ou les économies prévus sont réalisés.

État actuel

Le ministère des Services gouvernementaux nous a informés qu'il avait embauché un consultant externe pour effectuer une analyse des services d'emploi temporaire au sein de la fonction publique de l'Ontario (FPO). En 2006, le consultant a présenté un rapport accompagné de ses recommandations après avoir examiné l'état actuel des services temporaires dans la FPO, dans des organisations connexes des secteurs public et privé et dans l'industrie du travail temporaire.

Le ministère des Services gouvernementaux nous a informés qu'il mettait au point un outil de sélection en ligne des fournisseurs de services de travail temporaire, appelé TempLink, qu'il prévoyait de mettre en œuvre à l'automne 2007. Cet outil fournirait des rapports détaillés sur l'utilisation du service, sur les dépenses, sur l'utilisation des fournisseurs, sur les économies (c'est-à-dire la fréquence d'utilisation des fournisseurs au plus bas prix) et ainsi de suite. La Direction des politiques d'approvisionnement et de l'acquisition de services de technologie de l'information analysera l'information et transmettra les résultats de son analyse au directeur général de l'administration de chaque ministère. Les rapports serviront à la planification de l'acquisition des services de travail temporaire dans l'ensemble du gouvernement.

Planification des ressources humaines

Recommandation

Pour assurer une surveillance et un contrôle efficaces des ressources humaines du gouvernement, le ministère des Services gouvernementaux doit :

- *tenir compte des employés non gouvernementaux dans ses plans et politiques de dotation;*
- *comparer l'effectif réel de chaque ministère à l'objectif approuvé.*

État actuel

Le Ministère a indiqué que la fonction publique de l'Ontario (FPO) avait effectué un nettoyage des données du Réseau d'information sur les ressources humaines (le système logiciel de gestion des ressources humaines à l'échelle de la FPO) et qu'il disposait donc au moment de

notre suivi d'un tableau plus exact des effectifs gouvernementaux. Le Ministère a également précisé qu'il était davantage en mesure de définir les besoins en matière de personnel temporaire et les mécanismes pour acquérir les ressources humaines de façon appropriée. En ce qui a trait à l'obtention d'information sur le nombre d'employés temporaires travaillant dans la FPO, le Ministère a indiqué qu'il prenait des dispositions pour améliorer l'acquisition et le suivi du personnel temporaire au moyen de l'outil TempLink.

Le Ministère a également indiqué qu'il avait entrepris le suivi et la comparaison des nombres limites d'équivalents temps plein (ETP), lesquels représentent les niveaux de dotation maximums approuvés, avec l'effectif réel de chaque ministère à la fin de l'année. D'après les renseignements fournis par le Ministère, les nombres limites approuvés étaient respectés dans l'ensemble du gouvernement.

Chapitre 5

Comptes publics de la province

Introduction

Les comptes publics pour l'exercice se terminant chaque année le 31 mars sont préparés sous la direction du ministre des Finances conformément à la *Loi sur le ministère du Trésor et de l'Économie* (la Loi). Ils comprennent le rapport annuel de la province, y compris ses états financiers consolidés, ainsi que trois volumes complémentaires de renseignements financiers.

Les états financiers consolidés de la province relèvent de la compétence du gouvernement de l'Ontario. Celui-ci doit s'assurer de la fidélité des renseignements qui sont présentés dans les états financiers, notamment les nombreux montants fondés sur des estimations et le jugement. Le gouvernement doit également veiller au maintien des mécanismes de contrôle et des procédures à l'appui pour donner l'assurance que les transactions sont autorisées, que les biens sont protégés et que l'on tient les registres nécessaires.

Le Bureau du vérificateur général vérifie les états financiers consolidés de la province. Cette vérification vise à obtenir l'assurance raisonnable que les états financiers du gouvernement sont exempts d'inexactitudes importantes, c'est-à-dire exempts d'erreurs ou omissions importantes qui pourraient nuire aux décisions des utilisateurs qui se fient à ces états. Les états financiers consolidés, ainsi que le rapport du vérificateur à leur sujet, sont inclus dans le rapport annuel de la province.

Le rapport annuel de la province contient, outre les états financiers consolidés de la province, une section d'exposé et d'analyse présentant des renseignements additionnels concernant la situation financière et les résultats financiers de la province. De plus, le rapport annuel de cette année, portant sur l'exercice financier terminé le 31 mars 2007, fournit davantage de renseignements sur le rendement que les rapports des années précédentes dans le but de décrire ce que le gouvernement a accompli au cours de l'exercice avec les deniers publics. La communication de ces renseignements renforce la responsabilité financière du gouvernement à l'endroit de l'Assemblée législative et du public.

Les trois volumes complémentaires des comptes publics comprennent ce qui suit :

- Le volume 1 contient les états des ministères ainsi que des annexes détaillant les revenus et charges de la province, ses dettes et d'autres éléments de passif, ses prêts et investissements, de même que d'autres renseignements financiers.
- Le volume 2 contient les états financiers vérifiés des principaux conseils, commissions et sociétés de la Couronne du gouvernement provincial dont les activités sont incluses dans les états financiers consolidés du gouvernement, ainsi que divers autres états financiers.

- Le volume 3 contient le détail des sommes versées par les ministères aux fournisseurs du gouvernement, aux fournisseurs de services et aux bénéficiaires de paiements de transfert.

Le Bureau du vérificateur général examine l'information contenue dans le rapport annuel et dans les volumes 1 et 2 des comptes publics pour s'assurer qu'elle concorde avec celle figurant dans les états financiers consolidés.

La Loi exige que le gouvernement, sauf dans des cas extraordinaires, dépose son rapport annuel auprès du lieutenant-gouverneur en conseil au plus tard 180 jours après la fin de l'exercice. Les trois volumes complémentaires doivent être soumis au lieutenant-gouverneur en conseil avant le 240e jour suivant la fin de l'exercice. À la réception de ces documents, le lieutenant-gouverneur en conseil les dépose à l'Assemblée ou, si l'Assemblée ne siège pas, les rend publics et ensuite, lorsque l'Assemblée reprend les séances, les y dépose au plus tard le 10e jour de la session.

Dans son Budget 2007, le gouvernement a souligné le travail qu'il a effectué pour améliorer la rapidité de publication de l'information financière de la province en avançant les dates de dépôt de son budget et rapport annuel. Nous sommes satisfaits des efforts déployés par le ministère des Finances à cet égard. Par exemple, contrairement aux années précédentes, les documents des budgets 2006 et 2007 ont été déposés avant le 1er avril, date du début de l'exercice de la province. De plus, au cours des dernières années, le gouvernement a déposé son rapport annuel et ses états financiers consolidés environ un mois plus tôt qu'il ne le faisait la décennie passée. Cette année, le gouvernement a rendu public son rapport annuel 2006-2007, incluant les états financiers consolidés, une semaine plus tôt que l'an dernier. Ces documents, ainsi que les trois volumes complémentaires des Comptes publics, ont été rendus publics le 17 août 2007.

États financiers consolidés 2006-2007 de la province

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général doit rendre compte tous les ans des résultats de son examen des états financiers consolidés de la province. C'est avec plaisir que je déclare que mon rapport à l'Assemblée législative sur les états financiers consolidés pour l'exercice terminé le 31 mars 2007 ne comporte aucune réserve; mon avis à cet égard se lit comme suit :

> À l'Assemblée législative de la province de l'Ontario,
>
> J'ai vérifié l'état consolidé de la situation financière de l'Ontario au 31 mars 2007 ainsi que les états consolidés des résultats, de la variation de la dette nette et des flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date. La responsabilité de ces états financiers incombe au gouvernement de l'Ontario. Ma responsabilité consiste à exprimer une opinion sur ces états financiers en me fondant sur ma vérification.
>
> Ma vérification a été effectuée conformément aux normes de vérification généralement reconnues du Canada. Ces normes exigent que la vérification soit planifiée et exécutée de manière à fournir l'assurance raisonnable que les états financiers sont exempts d'inexactitudes importantes. La vérification comprend le contrôle par sondages des informations probantes à l'appui des montants et des autres éléments d'information fournis dans les états financiers. Elle comprend également l'évaluation des principes comptables suivis et

des estimations importantes faites par le gouvernement, ainsi qu'une appréciation de la présentation d'ensemble des états financiers.

À mon avis, ces états financiers consolidés donnent, à tous les égards importants, une image fidèle de la situation financière de la province au 31 mars 2007, ainsi que les résultats de ses activités, la variation de sa dette nette et ses flux de trésorerie pour l'exercice clos à cette date, selon les principes comptables généralement reconnus du Canada.

[signé]

Jim McCarter, CA
Vérificateur général
Expert-comptable autorisé

Toronto (Ontario)
Le 23 juillet 2007

Amélioration de la transparence des rapports financiers

INTRODUCTION

Il est important d'améliorer la transparence des rapports financiers pour renforcer l'obligation redditionnelle à l'égard du public au sujet des dépenses du gouvernement. Cette année, plusieurs initiatives gouvernementales portant sur les comptes publics et les documents budgétaires ont permis, à notre avis, d'améliorer la transparence à cet égard. Dans cette section, nous fournissons des détails sur ces initiatives et discutons des domaines où nous croyons que d'autres améliorations pourraient être apportées.

EXAMEN PAR LE VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL DU RAPPORT PRÉÉLECTORAL SUR LES FINANCES DE L'ONTARIO 2007

Une des plus importantes initiatives prises par le gouvernement pour améliorer la transparence des rapports financiers a été la publication au printemps de son *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007*.

La *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* (la Loi) exige, entre autres choses, que le ministre des Finances publie un rapport sur les finances de l'Ontario avant une élection provinciale. Le but de ce rapport est de fournir au public des renseignements détaillés pour l'aider à mieux comprendre les revenus futurs estimés de la provinces, les dépenses et l'excédent ou le déficit prévu pour les trois prochains exercices financiers. Puisqu'une élection générale provinciale a été convoquée pour le 10 octobre 2007, le gouvernement a publié en avril son *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007*.

Comme l'exige la Loi, le rapport du gouvernement fournissait des renseignements sur :

- les prévisions et hypothèses macroéconomiques qui ont servi à l'établissement du plan financier du gouvernement;
- les estimations des recettes et dépenses de l'Ontario, y compris leurs composantes principales;
- des précisions sur la réserve budgétaire;
- le rapport entre la dette provinciale et le produit intérieur brut de l'Ontario.

Le plan financier sur lequel est fondé le rapport préélectoral a été énoncé dans le Budget de l'Ontario 2007. Toutefois, le rapport faisait également le point sur des événements importants qui sont survenus après l'établissement des montants déclarés dans le Budget de l'Ontario 2007.

Comme l'exige la Loi, j'ai examiné ce rapport pour déterminer s'il était raisonnable et j'ai publié un rapport décrivant les résultats de mon examen.

Globalement, nous avons conclu que les estimations du gouvernement en ce qui concerne les revenus, les dépenses et l'excédent ou le déficit, ainsi que les hypothèses sur lesquelles elles sont fondées, étaient raisonnables, même si nous avons prévenu que le degré d'assurance que nous pouvions fournir diminuait à mesure que les données prévisionnelles portaient sur un avenir plus lointain. Nous avons également constaté qu'en raison des mesures de prudence incorporées dans le processus de planification financière du gouvernement, il était plus probable que les différences entre les estimations et les résultats réels soient supérieures ou non inférieures aux objectifs budgétaires.

Nous avons constaté que le rapport préélectoral du gouvernement était un document informatif qui fournissait des renseignements détaillés sur la situation financière prévue de l'Ontario au cours des trois prochains exercices (2007-2008 à 2009-2010). Il présentait des estimations des revenus et des dépenses futurs du gouvernement par catégorie importante, de même que les hypothèses au sujet de l'économie de l'Ontario sur lesquelles sont fondées ces estimations. De plus, le rapport décrivait dans quelle mesure les prévisions économiques et l'estimation des revenus étaient sensibles aux changements imprévus, et les répercussions potentielles que pourrait avoir toute modification de ces hypothèses.

COMMUNICATION DE RENSEIGNEMENTS SUR LE RENDEMENT DANS LE RAPPORT ANNUEL

Dans le rapport annuel et les états financiers consolidés de l'exercice terminé le 31 mars 2007, le gouvernement présentait des renseignements sur le rendement dans le cadre de sa discussion et de son analyse des dépenses de programmes en 2006-2007. Plus précisément, en comparant les dépenses de programmes réelles encourues en 2006-2007 et les estimations énoncées dans son budget, le gouvernement a fourni des détails sur quelques-unes des activités qu'il avait entreprises et les résultats qu'il avait atteints, conformément aux orientations données par le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés pour améliorer la communication des renseignements sur le rendement du gouvernement. Nous croyons qu'il s'agit d'un pas dans la bonne direction en vue de fournir aux utilisateurs du rapport annuel et des états financiers consolidés de la province des renseignements utiles sur la nature et l'objectif des activités du gouvernement.

À notre avis, le gouvernement doit continuer à améliorer ces renseignements sur le rendement en indiquant plus directement dans quelle mesure les principales cibles de rendement ont été atteintes comparativement aux cibles établies en début d'exercice. Le rapport annuel pourrait donc être un forum pour discuter des secteurs clés où les cibles de rendement ont été atteintes ou dépassées et de ceux où le rendement pourrait avoir été insuffisant, ainsi que des raisons qui expliquent ces résultats. Nous croyons que ceci permettra de fournir des renseignements plus objectifs sur le rendement du gouvernement. Par exemple, dans son rapport annuel de 2006-2007, le gouvernement indiquait que « la presque totalité des classes de la maternelle à la 3e année comptent 23 élèves ou moins ». Bien que cette information soit utile, il aurait encore plus instructif de comparer ce résultat avec la cible préétablie et publiquement énoncée pour cette mesure.

ACCÈS EN LIGNE AUX VOLUMES 1, 2 ET 3 DES COMPTES PUBLICS

Par le passé, le ministère des Finances n'affichait pas sur son site Web tous les volumes des comptes publics. Le public pouvait consulter en ligne le rapport annuel de la province, qui comprend les états financiers consolidés, mais n'avait pas accès aux renseignements plus détaillés contenus dans les trois volumes complémentaires. Nous avons discuté

de cette question avec les fonctionnaires du Ministère plus tôt cette année et sommes heureux de signaler que cette question est dorénavant réglée. Plus précisément, le Ministère a cette année affiché sur son site le rapport annuel et les états financiers consolidés de l'exercice terminé le 31 mars 2007, ainsi que les trois volumes complémentaires des Comptes publics. De plus, il a affiché les documents des années passées aux fins de comparaison.

COMMUNICATION DES DÉPENSES DE PAIEMENT DE TRANSFERT EN SANTÉ DANS LE BUDGET DES DÉPENSES 2008

Les réseaux locaux d'intégration des services de santé (RLISS) sont des sociétés sans but lucratif et des sociétés de la Couronne établies en vertu de la *Loi de 2006 sur l'intégration du système de santé local* (la Loi). Chacun des 14 RLISS de la province est responsable de la planification, de l'intégration et du financement des services de santé locaux dans sa région géographique. Bien que les RLISS exercent un pouvoir conféré par la Loi, d'autres responsabilités et attentes en matière de rendement sont énoncées dans le protocole d'entente et les ententes de responsabilisation qu'ils ont conclues avec le ministre de la Santé et des Soins de longue durée.

À compter de l'exercice 2007-2008, les RLISS auront la responsabilité de financer et de superviser les activités d'environ 151 hôpitaux publics, 14 centres d'accès aux soins communautaires, 650 organismes de soutien communautaire, 400 organismes de santé mentale ou de traitement de la toxicomanie, 54 centres de santé communautaire et 610 maisons de soins de longue durée. Les RLISS aideront à déterminer comment les quelque 19 milliards de dollars destinés au financement des services de santé seront attribués à ces fournisseurs de soins et administrera environ 1 900 ententes de services avec eux.

Les prévisions du gouvernement en matière de dépenses, déposées à l'Assemblée législative peu de temps après le Budget, présentent en détail les plans de dépenses de fonctionnement et d'immobilisations du gouvernement pour l'exercice. À cet égard, nous avons constaté que les prévisions du ministère de la Santé et des Soins de longue durée pour l'exercice 2007-2008 comprenaient les transferts aux RLISS d'un montant total d'environ 19 milliards de dollars, que ceux-ci verseront à leur tour aux fournisseurs de services de santé. Contrairement aux exercices antérieurs, toutefois, aucune information publique ne permet de savoir comment les fonds prévus seront répartis entre les différents éléments du secteur de la santé – par exemple, les activités des hôpitaux, des centres d'accès aux soins communautaires ou les programmes locaux de traitement de la toxicomanie.

Le gouvernement a indiqué que puisque les différents RLISS seront dorénavant responsables de l'attribution des fonds aux nombreux éléments du secteur pour répondre aux besoins de santé locaux, une enveloppe de financement générale incluse dans les prévisions de dépenses du gouvernement donnerait aux RLISS davantage de marge de manœuvre pour attribuer les fonds à leur discrétion. Toutefois, étant donné l'importance du financement total versé aux RLISS, nous croyons que les rapports financiers de fin d'exercice devraient divulguer les dépenses des RLISS pour chaque élément du secteur des soins de santé.

Reddition de comptes à l'égard des dépenses de fin d'exercice

Dans nos rapports annuels des années passées et dans nos récents examens du *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007* et des subventions de fin d'exercice du ministère des Affaires civiques et de l'Immigration, j'ai fait part de mes préoccupations concernant le relâchement par le gouvernement des

mécanismes de contrôle habituels des dépenses de fin d'exercice.

Le ministère des Finances a expliqué que les estimations des revenus, des dépenses et de l'excédent ou du déficit évoluent au cours d'un exercice et que le plan financier du gouvernement est mis à jour régulièrement. Si le gouvernement finit par être persuadé que les perspectives financières sont réellement meilleures que les estimations originales, il peut appuyer davantage les objectifs des politiques gouvernementales en utilisant ces excédents imprévus pour augmenter les transferts à ses fournisseurs de services, tels que les municipalités. Toutefois, puisqu'il faut généralement attendre la fin de l'exercice pour confirmer les perspectives améliorées, ces nouveaux transferts doivent être effectués rapidement.

En 2006-2007, les revenus ont dépassé de 4,7 milliards de dollars le montant estimé par le gouvernement dans le Budget 2006. Le gouvernement a donc pu procéder à un certain nombre de transferts de fin d'exercice tout en dépassant largement son objectif financier original. En particulier, le 31 mars 2007 ou avant cette date, le gouvernement a consacré environ 1,4 milliard de dollars au financement d'initiatives de fin d'exercice, notamment les suivantes :

- Subventions de 706 millions de dollars pour financer des projets de transport en commun et des routes;
- Subventions de 210 millions de dollars aux universités pour réduire les pressions immédiates sur les coûts;
- Subventions de 127 millions de dollars aux municipalités pour construire de nouveaux logements abordables ou réhabiliter des logements abordables existants;
- Subventions de 70 millions de dollars aux collectivités petites et rurales pour financer différents projets d'infrastructure liés aux routes, aux ponts, à l'eau, aux eaux usées et aux investissements communautaires;
- Subventions de 48 millions de dollars pour appuyer l'amélioration des infrastructures sociales et communautaires, incluant les centres de soins palliatifs, les centres de loisirs, les organismes de services sociaux et les établissements de services aux personnes atteintes d'un handicap;
- Subventions de 288 millions de dollars à différents autres fournisseurs de services.

Comme par les années passées, aucun de ces transferts n'a été inclus dans le Budget du gouvernement à titre de dépenses prévues pour l'exercice 2006-2007. Les ententes portant sur les transferts en fin d'exercice ont été principalement conclues avec des organisations non gouvernementales et, par conséquent, le gouvernement a passé en charges presque la totalité de ces transferts d'une valeur de 1,4 milliard de dollars au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2007. Ces paiements de transfert de fin d'exercice ont donc réduit davantage l'excédent de l'exercice 2006-2007 d'un montant d'environ 1,4 milliard de dollars par rapport à ce qu'il aurait été autrement.

Même si presque tous les paiements de transfert ont été versés à des organisations ou à des municipalités qui ont une relation de longue date avec la province, dans la majorité des cas, les dispositions habituelles en matière de reddition de comptes et de contrôle ont été réduites ou éliminées de manière à ce que les transferts soient admissibles à la passation en charges immédiate, avant le 31 mars 2007, date de clôture de l'exercice. Bien que ce compromis soit préoccupant, il importe de reconnaître qu'il n'a aucun impact sur notre opinion des états financiers du gouvernement, car les transferts en fin d'exercice sont comptabilisés conformément aux principes comptables généralement reconnus.

Il est devenu évident que l'interprétation actuelle des normes existantes de reddition de comptes à l'égard des transferts explique en grande partie le manque de mécanismes de contrôle et de

dispositions de reddition de comptes qui s'appliquent aux subventions de fin d'exercice.

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés a créé au groupe de travail, dont je suis membre, pour étudier la comptabilité et d'autres questions liées aux transferts gouvernementaux. En partie à cause des délibérations du groupe de travail sur les modifications possibles à apporter aux normes actuelles et de nos préoccupations à cet égard, j'ai écrit au sous-ministre des Finances le 15 août 2007 pour lui indiquer qu'une réinterprétation conjointe de la norme comptable actuelle devrait être envisagée. Plus précisément, nous croyons que le gouvernement pourrait maintenir ses dispositions en matière de reddition de comptes et de contrôle qui s'appliquent aux subventions de fin d'exercice tout en respectant les critères comptables d'admissibilité à la passation en charges immédiate de ces transferts. Nous travaillons actuellement avec le ministère des Finances pour nous assurer que ces questions seront réglées bien avant le début du prochain exercice.

Même si ce travail pourrait permettre de renforcer les dispositions de reddition de comptes et de contrôle qui s'appliquent aux transferts de fin d'exercice, il ne répondra pas à notre préoccupation, exprimée dans les précédents rapports annuels, concernant l'exigence en vertu de la norme comptable actuelle du CCSP de comptabiliser les transferts de fin d'exercice à des organisations non gouvernementales comme des charges même s'ils n'ont pas encore été utilisés pour fournir des services au public. Par le passé, les transferts étaient principalement comptabilisés comme des dépenses en santé et en éducation et, plus récemment, comme des dépenses en immobilisations municipales et en éducation postsecondaire – mais, comme nous l'avons mentionné, à la fin de l'exercice où les transferts ont été effectués, les organismes qui ont reçu ces transferts n'avaient pas commencé à dépenser l'argent pour dispenser des services.

De plus, des dispositions de contrôle renforcées n'influeront pas sur la tendance à faire des transferts de fin d'exercice à des organismes en dehors du périmètre comptable du gouvernement, tels que des municipalités – alors que par le passé, la majorité de ces transferts allaient aux hôpitaux et aux conseils scolaires, puisqu'ils étaient alors à l'extérieur du périmètre comptable.

Même s'il n'est pas du ressort du vérificateur général de remettre en question la façon dont sont dépensés les fonds publics, je m'inquiète lorsque les règles comptables ont une incidence aussi importante sur la détermination des bénéficiaires qui profitent de la majorité des dépenses de fin d'exercice.

Périmètre comptable du gouvernement

INTRODUCTION

Les états financiers consolidés de la province englobent bien d'autres choses que les données financières des seuls ministères gouvernementaux. En fait, de nombreux autres organismes et sociétés de la Couronne et organismes du secteur parapublic, incluant les hôpitaux, les conseils scolaires et les collèges, sont également inclus dans le « périmètre comptable ». Cette inclusion signifie essentiellement que les résultats d'exploitation ainsi que les éléments d'actif et de passif d'un organisme sont intégrés avec ceux des opérations des ministères du gouvernement à ses états financiers, de manière à ce que ces résultats et soldes figurent tant dans le déficit ou l'excédent annuel du gouvernement que dans son déficit ou son excédent accumulé.

Pour déterminer les organismes à inclure dans son périmètre comptable, le gouvernement suit les normes comptables recommandées par le CCSP

de l'Institut Canadien des Comptables Agréés. En août 2003, le CCSP a révisé sa norme relative au périmètre comptable pour les exercices ouverts à compter du 1er avril 2005. Selon la nouvelle norme, la décision d'inclure ou non un organisme dans le périmètre comptable du gouvernement se fonde d'abord et avant tout sur le degré de contrôle que le gouvernement exerce sur les activités de cet organisme. Essentiellement, si une entité est sous le contrôle du gouvernement, il faut l'inclure dans son périmètre comptable. En vertu de la nouvelle norme, le gouvernement a inclus les hôpitaux, les conseils scolaires et les collèges dans son périmètre.

EXIGENCES CONCERNANT L'INFORMATION DE CONSOLIDATION ET CALENDRIERS DE CONSOLIDATION

Une grande partie du travail de consolidation est accomplie par les ministères responsables des nouveaux secteurs qu'on s'attache à consolider, soit le ministère de la Santé et des Soins de longue durée, le ministère de l'Éducation et le ministère de la Formation et des Collèges et Universités, sous la direction du ministère des Finances, à qui incombe la responsabilité globale de la préparation des états financiers consolidés. Dans notre *Rapport annuel 2006*, nous avons relevé un certain nombre de cas où des améliorations au processus général de consolidation étaient nécessaires pour permettre au gouvernement de continuer d'atteindre son objectif d'améliorer la rapidité de publication de l'information financière.

Cette année, nous avons constaté un certain nombre d'améliorations dans ce domaine, incluant les suivantes :

- des lignes directrices améliorées du ministère des Finances qui précisent davantage les exigences concernant l'information de consolidation;
- des présentations de renseignements plus précis et complets par les organismes œuvrant dans ces secteurs;
- une amélioration du travail de rapprochement des comptes et d'analyse de la consolidation effectué par les trois ministères responsables de ces secteurs.

UTILISATION DE PROCÉDURES PARTICULIÈRES EN MATIÈRE D'EXAMEN

L'inclusion des conseils scolaires de l'Ontario dans les états financiers consolidés de la province présente des difficultés particulières pour deux raisons. D'abord, la date de fin d'exercice des conseils scolaires, soit le 31 août, ne coïncide pas avec celle de la province, qui est le 31 mars. En outre, les conseils scolaires n'inscrivent pas à l'heure actuelle la valeur de leurs immobilisations corporelles dans leurs états financiers. Pour régler ce problème, les conseils scolaires ont été tenus de soumettre leur information financière en fonction des dates de début et de fin d'exercice de la province et de fournir des renseignements sur leurs dépenses en immobilisations et leurs actifs pour permettre au gouvernement d'inclure ces données dans ses états financiers consolidés. Les vérificateurs de chaque conseil scolaire ont suivi des procédures particulières pour procéder à l'examen de ces renseignements additionnels, et nous nous sommes fiés à leur travail pour accomplir notre vérification de la consolidation. Nous encourageons le recours continu à ces procédures additionnelles en matière d'examen puisqu'elles permettent de garantir la fiabilité des montants signalés par les conseils scolaires de façon efficace et en temps opportun.

PROCHAINES ÉTAPES

Aux termes de la nouvelle norme relative au périmètre comptable, le CCSP permet aux gouvernements d'inclure les organismes du secteur parapublic (OSP) dans les états financiers consolidés selon une méthode modifiée de comptabilisation à la valeur de consolidation jusqu'en 2008-2009.

Selon cette méthode, les actifs et passifs des organismes du secteur parapublic sont combinés et le bilan résultant des actifs nets est inclus sous un seul poste – « Actifs nets des organismes du secteur parapublic » – dans l'État consolidé de la situation financière de la province. De même, les bénéfices de ces secteurs sont inclus sous un seul poste dans les charges par annexe du Ministère et combinés avec les charges du secteur dans l'État consolidé des résultats de la province.

Pour les exercices ouverts à compter du 1er avril 2008, les normes du CCSP exigeront que les organismes du secteur parapublic soient entièrement consolidés. En vertu de la consolidation complète, le gouvernement devra s'assurer que les activités financières des organismes du secteur parapublic sont consolidées selon les mêmes conventions comptables que la province et que tous les revenus et toutes les charges des organismes, y compris les revenus affectés de tiers, ainsi que tous leurs éléments d'actif et de passif, sont combinés au poste correspondant des états financiers consolidés de la province. Cette intégration proportionnelle aura comme conséquence, notamment, de faire en sorte que les immobilisations corporelles de 29,7 milliards de dollars du secteur parapublic et la dette nette de 12,6 milliards de dollars ne seront pas déduites l'une de l'autre. Elles seront plutôt incluses séparément et déclarées comme faisant partie des immobilisations corporelles et de la dette nette de la province, respectivement.

Le gouvernement a indiqué dans les budgets antérieurs qu'il n'était pas convaincu que la consolidation proportionnelle du secteur parapublic assurerait une transparence et une reddition de comptes améliorées dans ses rapports financiers. Il est plutôt d'avis que l'approche utilisée à l'heure actuelle, soit la consolidation « sur une seule ligne », permet de produire des rapports plus compréhensibles pour le public et tient davantage compte du plus grand degré d'autonomie qu'ont les organismes du secteur parapublic par rapport aux organismes provinciaux qui sont entièrement consolidés à l'heure actuelle. Nous croyons comprendre que le Ministère a consulté le CCSP sur cette question. De plus, le Ministère, ainsi que ses homologues d'autres territoires de compétence, a formé un groupe de travail conjoint avec le CCSP pour examiner cette question et d'autres enjeux liés aux normes comptables.

Quoi qu'il en soit, étant donné la norme existante et la date d'application du 1er avril 2008, nous croyons qu'il serait prudent de la part du Ministère d'examiner quelle information additionnelle devrait être fournie par le secteur parapublic pour permettre la consolidation proportionnelle, d'assurer la conformité à l'égard des conventions comptables de la province et de régler un certain nombre de questions ayant trait à la présentation et à la communication des renseignements soulevées par la consolidation proportionnelle.

Dette restante du secteur de l'électricité

Dans de précédents rapports annuels, nous avons discuté du secteur de l'électricité et des efforts consentis par le gouvernement pour éliminer la dette restante de l'ancienne Ontario Hydro. L'expression « dette restante » renvoie essentiellement au montant de la dette et des autres éléments de passif d'Ontario Hydro que le gouvernement n'était pas en mesure de rembourser dans un marché concurrentiel à la suite de la restructuration du secteur de l'électricité le 1er avril 1999. À l'époque, le gouvernement a divisé l'ancienne Ontario Hydro en plusieurs sociétés nouvelles, incluant Ontario Power Generation, Hydro One et la Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario (SFIEO), qui est responsable de la gestion et du paiement de la dette ainsi que de certains autres éléments de passif de l'ancienne Ontario Hydro.

Le gouvernement a mis en place un plan à long terme visant à régler la dette uniquement à partir des flux de revenus provenant du secteur de l'électricité, notamment les profits d'Ontario Power Generation et de Hydro One. Le plan est mis à jour régulièrement pour tenir compte des nouveaux renseignements et de la révision des hypothèses économiques concernant le rendement du secteur de l'électricité de l'Ontario. Le gouvernement estime à l'heure actuelle que les obligations de la SFIEO auront été réglées dans la période comprise entre 2012 et 2020. Comme le montre la Figure 1, le montant de la dette restante a diminué considérablement en 2006-2007, soit la deuxième plus forte baisse des dernières années.

Deux facteurs ont contribué aux améliorations observées au cours de cette période de deux ans. En premier lieu, la limite de revenus moyens d'Ontario Power Generation de 3,8 cents le kWh imposée aux trois quarts de sa production, établie en vertu de l'Entente sur l'atténuation de l'emprise du marché, a été remplacée le 1er avril 2005 par un prix réglementé moyen de 4,5 cents le kWh pour l'électricité produite dans ses centrales nucléaires et ses importantes centrales hydroélectriques et par une limite de revenus plus élevée de 4,7 cents le kWh imposée sur sa production non réglementée. Les prix réglementés et la limite de revenus transitoires ont permis à Ontario Power Generation de déclarer des bénéfices accrus, lesquels ont été versés à la SFIEO, sous forme de paiement tenant lieu d'impôts, aux fins de remboursement de la dette restante. De plus, les profits combinés d'Ontario Power Generation et de Hydro One pour l'exercice terminé le 31 mars 2007 s'élevaient à 914 millions de dollars, soit 394 millions de dollars de plus que le coût de financement annuel de 520 millions de dollars défrayé par la province pour sa participation au capital d'Ontario Power Generation et de Hydro One. Cette différence de 394 millions dépasse les déficits de 327 millions de dollars des années passées et, en conséquence, l'excédent net de 67 millions de dollars a contribué à réduire la dette restante.

Figure 1 : Dette restante du secteur de l'électricité, 1er avril 1999 – 2006-2007

Source des données : Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario

Exercice prenant fin	(en milliards de dollars)
le 1er avril 1999	19,4
1999-2000	20,0
2000-2001	20,0
2001-2002	20,1
2002-2003	20,2
2003-2004	20,6
2004-2005	20,4
2005-2006	19,3
2006-2007	18,3

En second lieu, comme nous l'avons fait remarquer dans le *Rapport annuel 2006*, depuis le 1er janvier 2005, la SFIEO a commencé à recevoir les prix contractuels réels de l'électricité vendue aux termes de contrats d'achat d'électricité à long terme conclus par l'ancienne Ontario Hydro. À l'origine, un passif de 4 milliards de dollars avait été inscrit pour tenir compte de l'obligation qu'avait la SFIEO, en vertu de ces contrats, d'acheter l'électricité à des prix qui dépasseraient ceux qu'elle recevrait des abonnés. Le gouvernement a déterminé, et nous sommes d'accord avec lui, que la méthode comptable la plus prudente pour traiter ce passif consistait à l'éliminer avec le temps. Pour l'exercice 2006-2007, l'amortissement de ce passif, combiné à la vente de l'électricité au coût contractuel, s'est soldé par des hausses de revenus d'environ 400 millions de dollars, qui ont servi à réduire la dette restante.

Comptabilité des immobilisations corporelles

IMMOBILISATIONS CORPORELLES DU GOUVERNEMENT

En janvier 2003, le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut Canadien des Comptables Agréés a révisé une norme datant de 1997, qui établissait des règles pour la constatation, l'évaluation, l'amortissement et la présentation des immobilisations dans les états financiers du gouvernement. Récemment encore, la plupart des gouvernements, y compris celui de l'Ontario, imputaient, à titre de charge, le coût total des immobilisations aux résultats d'exploitation de l'exercice durant lequel avait eu lieu l'acquisition ou la construction de ces immobilisations. La nouvelle norme recommande plutôt que les gouvernements, à l'instar du secteur privé, comptabilisent les immobilisations acquises ou construites à titre d'actif et amortissent leur coût sur la durée de vie utile estimative des biens.

Le gouvernement a adopté une approche progressive pour donner suite aux recommandations du CCSP. En 2002-2003, il a procédé à l'évaluation et à la capitalisation des terrains, des bâtiments et de l'infrastructure de transport de la province et a ainsi reconnu pour la première fois dans ses états financiers un investissement net de plus de 13 milliards de dollars dans les immobilisations, ce qui représente au moins 90 % des immobilisations corporelles totales du gouvernement, selon les estimations.

Le gouvernement a laissé entendre qu'il avait l'intention de terminer l'évaluation du reste de ses immobilisations corporelles, telles que les systèmes informatiques, les véhicules et le matériel d'ici l'exercice 2009-2010.

IMMOBILISATIONS CORPORELLES DES CONSEILS SCOLAIRES

Les conseils et administrations scolaires de l'Ontario ne capitalisent pas à l'heure actuelle leurs terrains, bâtiments et autres immobilisations corporelles. En lieu et place, ils inscrivent immédiatement les dépenses en immobilisations. Puisque la province capitalise dorénavant ses terrains, ses bâtiments et son infrastructure de transport, pour assurer l'uniformité au moment de la consolidation des conseils scolaires dans les états financiers consolidés de la province, le gouvernement a achevé en 2005-2006 un projet visant à établir le coût historique des immobilisations corporelles qui sont la propriété des conseils et des administrations scolaires en Ontario. Ainsi, les investissements nets de 15,7 milliards de dollars dans les immobilisations corporelles dans ce secteur sont pris en compte dans les états financiers consolidés de la province. Selon les résultats de notre examen du projet et des méthodes employées, nous sommes arrivés à la conclusion que les valeurs obtenues étaient raisonnables. Pour les prochains exercices, l'exactitude de l'information sur les immobilisations des conseils scolaires s'améliorera de façon constante à mesure que toutes les immobilisations seront consignées, que les valeurs comptables à l'ouverture seront amorties et que les actifs seront progressivement remplacés.

À compter des exercices financiers commençant le 1er janvier 2009, les normes du CCPS exigeront que les conseils scolaires tiennent compte de ces investissements dans leurs propres états financiers. À cette fin, nous prévoyons que les conseils scolaires et les vérificateurs des conseils scolaires pourraient vouloir se fier aux résultats de l'exercice d'évaluation du gouvernement pour établir les valeurs initiales des immobilisations corporelles à inclure dans leurs états financiers, ainsi que sur les travaux de vérification que nous avons effectués sur ces valeurs. Notre bureau travaille actuellement avec le ministère de l'Éducation pour faciliter ce processus.

Nouvelles normes comptables et projets

Les normes comptables précisent la manière dont les opérations et les autres événements sont constatés, mesurés, présentés et communiqués dans les états financiers du gouvernement. De telles normes visent à répondre aux besoins des personnes qui utilisent les états financiers en fournissant, de façon cohérente, les renseignements requis aux fins de reddition de comptes et de prise de décisions.

Le Conseil sur la comptabilité dans le secteur public (CCSP) de l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) est un organisme indépendant ayant le pouvoir d'établir des normes comptables pour le secteur public canadien. Il s'emploie également à servir l'intérêt public en donnant des conseils concernant l'information financière et les autres renseignements en matière de rendement déclarés par le secteur public. Le gouvernement de l'Ontario prépare ses états financiers consolidés conformément aux normes du CCSP.

Les plus importantes questions qu'a dû traiter le CCSP au cours de la dernière année et qui pourront avoir une incidence sur les états financiers et les pratiques d'établissement de rapports de la province au cours des prochains exercices sont brièvement exposées dans les sections suivantes.

PRÉFACE DES NORMES COMPTABLES POUR LE SECTEUR PUBLIC

L'ICCA classe dorénavant les entités qui communiquent de l'information financière dans une des trois catégories suivantes : les entreprises ayant une obligation publique à rendre des comptes, les entreprises sans obligation publique à rendre des comptes (ou entreprises privées) et les organismes sans but lucratif. Dans le cadre de sa stratégie d'harmonisation des normes canadiennes et internationales, l'ICCA prend des mesures pour s'assurer que les normes d'information financière qui s'appliquent aux entreprises ayant une obligation publique à rendre des comptes sont conformes aux normes internationales d'information financière (IFRS) publiées par l'International Accounting Standards Board (IASB), et prévoit une date de remplacement au cours des périodes comptables commençant le 1er janvier 2011 ou par la suite, après quoi les normes comptables dans le Manuel de l'ICCA – Comptabilité devront être identiques aux normes internationales d'information financière.

Le CCSP évalue actuellement l'effet de cette stratégie d'harmonisation sur les gouvernements et à cet égard a diffusé un exposé-sondage proposant de réviser sa préface des normes comptables pour le secteur public. La nouvelle norme préciserait que les entreprises publiques et les organismes publics de type commercial se classent dans la catégorie des entreprises ayant une obligation publique à rendre des comptes et, en conséquence, elle exigerait de ces organismes qu'ils préparent leurs états financiers conformément aux normes harmonisées à l'échelle internationale. L'incidence potentielle de cette stratégie sur les organismes sans but lucratif et d'autres organismes gouvernementaux fait toujours l'objet d'un examen, et le CCSP prévoit élaborer un énoncé de principes pour ces organismes dans un avenir rapproché.

INSTRUMENTS FINANCIERS

Le gouvernement utilise principalement les instruments financiers ou les instruments dérivés, tels que les contrats de change à terme, les trocs financiers, les contrats à terme et les options, pour gérer les risques liés à la dette en devises étrangères ou à taux d'intérêts variables. Pour l'heure, les conseils qu'offre le CCSP quant à la comptabilisation des instruments dérivés ne s'appliquent qu'à la couverture du risque de change associé à une dette payable en dollars américains. Cependant, les gouvernements, y compris celui de l'Ontario, utilisent de plus en

plus les instruments financiers dérivés pour gérer également le risque de taux d'intérêt. Par exemple, la province peut émettre une dette à un taux d'intérêt variable et par la suite, au moyen d'instruments financiers, convertir de façon efficace la dette à taux variable en dette à taux d'intérêt fixe pour ainsi limiter l'exposition de la province au risque de fluctuations futures du taux d'intérêt.

En janvier 2005, le Conseil des normes comptables de l'ICCA a approuvé l'ajout de trois nouvelles sections portant sur ces activités dans son manuel : Instruments financiers, Résultat étendu et Couvertures. Bien qu'il s'agisse de normes visant le secteur privé – et les gouvernements ne sont pas tenus d'appliquer les dispositions en matière de constatation et de mesure qui y sont établies – ces normes mettent en relief le besoin de régler ces questions dans le contexte du secteur public.

Par conséquent, le CCSP a mis sur pied un groupe de travail chargé d'examiner la comptabilisation des instruments financiers par les gouvernements et l'applicabilité de la comptabilité de couverture aux gouvernements et a émis un énoncé de principes concernant les instruments financiers en juin 2007. Cet énoncé décrit les exigences et les principes proposés de communication d'information pour la comptabilité de couverture ainsi que les dispositions de constatation et de mesure des instruments financiers du gouvernement, y compris les instruments dérivés.

L'une des principales questions que traite le CCSP est le juste équilibre qu'il faut établir pour s'assurer que toute nouvelle norme en matière de couverture est conforme au cadre conceptuel du CCSP, qui établit les définitions générales concernant les éléments d'actif et de passif, tout en reconnaissant les caractéristiques propres aux gouvernements et en en tenant compte. À cet égard, le CCSP propose que les instruments dérivés soient mesurés à leur juste valeur. Toutefois, puisque ces réévaluations entraînent une hausse importante de la volatilité potentielle des résultats annuels déclarés pour les gouvernements qui comptent une quantité appréciable de titres dérivés, les dispositions proposées en matière de comptabilité de couverture permettent dans certaines circonstances d'atténuer l'incidence de la réévaluation sur l'excédent ou le déficit annuel en reconnaissant l'impact compensatoire des transactions de couverture.

COMMUNICATION D'INFORMATION SUR LES SECTEURS D'ACTIVITÉS

En janvier 2006, le CCSP a approuvé une nouvelle norme concernant les informations sectorielles selon laquelle les gouvernements doivent définir les secteurs d'activités auxquels ils participent et fournir des renseignements financiers supplémentaires au sujet de ces secteurs. Ces renseignements comprennent les revenus et les charges du gouvernement attribuables à chaque secteur. Le projet a été entrepris par suite des préoccupations exprimées au sujet du niveau de synthèse des états financiers condensés des gouvernements, étant donné tout particulièrement les récents élargissements du périmètre comptable aux termes de la nouvelle norme en matière de périmètre comptable et le niveau réduit de détails pouvant être fournis lorsque les états sont entièrement consolidés. La norme s'applique aux exercices commençant le 1er avril 2007 ou ouverts à cette date.

TRANSFERTS GOUVERNEMENTAUX

Comme on l'a mentionné plus haut dans le présent chapitre, le CCSP s'attache à réviser sa norme concernant les transferts gouvernementaux afin de régler un certain nombre de problèmes d'application et d'interprétation soulevés par le milieu des administrations publiques. Il est notamment question du besoin de mettre fin au débat permanent au sujet de la comptabilisation appropriée du financement pluriannuel accordé par les gouvernements, de préciser la nature et l'étendue de l'autorisation

nécessaire pour qu'un transfert soit constaté, de clarifier la mesure dans laquelle les conditions, ou « stipulations », imposées par le gouvernement qui effectue un transfert devraient influer sur le moment de la constatation du revenu ou de la charge du transfert tant par ce gouvernement cédant que par le gouvernement bénéficiaire, ainsi que de résoudre la question de la comptabilisation des transferts en capital reçus. Étant donné que de tels transferts gouvernementaux se chiffrent en milliards de dollars par années, il est possible que la nouvelle norme ait des répercussions importantes sur les rapports concernant les résultats financiers des gouvernements.

Divers points de vue ont été exprimés sur ces questions, et il n'a pas été aisé pour le CCSP de parvenir à un consensus sur les modifications à apporter à la norme actuelle. Une des principales difficultés s'explique par le désir du CCSP de s'assurer que la nouvelle norme demeure conforme au cadre conceptuel de comptabilité sous-jacent de l'ICCA, tout en tenant compte de l'opinion courante selon laquelle certains transferts donnent lieu à des éléments d'actif et de passif gouvernementaux.

En juin 2006, le CCSP a publié, aux fins de commentaires, un exposé-sondage qui demandait que l'on constate immédiatement tout transfert à titre de charge pour le gouvernement cédant et à titre de revenu pour le gouvernement bénéficiaire, sous réserve du fait que le transfert a été autorisé et que les critères d'admissibilité, s'il en est, ont été atteints. Après avoir examiné les commentaires reçus sur cet exposé-sondage, le CCSP a publié un deuxième exposé-sondage en avril 2007 qui propose certaines modifications à la comptabilisation des transferts par le gouvernement bénéficiaire. Plus particulièrement, même si l'exposé ne propose aucune modification à la comptabilisation des transferts par un gouvernement cédant, il décrit un nombre limité de circonstances où un gouvernement bénéficiaire pourrait reporter la constatation d'un revenu pour un transfert qu'il a reçu. Toutefois, étant donné les opinions divergentes que suscite cette question, sa résolution pourrait prendre un certain temps.

COMMUNICATION DE L'INFORMATION SUR LE RENDEMENT

Étant donné la complexité des appareils gouvernementaux, il est important pour les gouvernements d'informer clairement les citoyens au sujet de ce qu'ils comptent faire et réalisent à partir des ressources qui leur sont confiées. Les rapports sur le rendement peuvent aider à fournir cette information.

En juin 2006, le CCSP a terminé un projet d'élaboration d'indicateurs de rendement et a approuvé un énoncé de pratiques recommandées sur la publication de l'information sur le rendement afin d'encourager la cohérence et la comparabilité des rapports ne faisant pas partie des états financiers d'un gouvernement. Il établit des pratiques recommandées pour la communication de l'information sur le rendement dans un rapport public sur le rendement, aborde la question de l'information non financière sur le rendement ainsi que celle de la corrélation entre l'information financière et non financière sur le rendement, et invite les gouvernements à fournir de l'information sur les pratiques de gouvernance. Cet énoncé vient compléter un énoncé antérieur portant sur l'analyse financière qui reconnaissait qu'on ne peut s'attendre à ce que les états financiers d'un gouvernement comblent à eux seuls tous les besoins des utilisateurs de l'information gouvernementale.

Le CCSP élabore à l'heure actuelle des pratiques recommandées sur la détermination et la communication d'indicateurs de la situation financière des gouvernements et prévoit diffuser un énoncé de principes sur les indicateurs de situation financière à la fin 2007.

PASSIF ENVIRONNEMENTAL

À l'heure actuelle, les normes comptables canadiennes ne traitent pas expressément du passif environnemental. Reconnaissant le besoin d'aborder explicitement ces questions, le CCSP a approuvé en juin 2006 un projet sur le passif environnemental. En l'absence d'une norme comptable, les administrations de l'Ontario et la plupart des autres administrations canadiennes n'ont pas élaboré de conventions comptables concernant le passif environnemental, mais le gouvernement de l'Ontario comptabilise le passif environnemental de façon appropriée lorsqu'il détermine ne pas avoir la latitude voulue pour éviter les frais ou les paiements futurs découlant de ses responsabilités environnementales et que le montant de ce passif peut être estimé de façon raisonnable.

REVENUS FISCAUX

En mars 2006, le CCSP a approuvé un Appel à commentaires (AC) sur les recettes fiscales qui propose l'adoption des définitions et des normes contenues dans l'exposé-sondage sur les opérations sans contrepartie (y compris les impôts et les transferts) de l'International Public Sector Accounting Standards Board (IPSASB). Il s'agit du premier projet canadien mené de concert avec un projet de l'IPSASB, et il découle de l'orientation stratégique de l'ICCA visant à concilier les normes comptables canadiennes et internationales.

ÉVALUATION DES IMMOBILISATIONS

L'objectif de ce projet est de diffuser un énoncé de pratique recommandée qui aiderait les gouvernements à communiquer l'information sur les immobilisations importantes pour permettre d'évaluer la situation financière du gouvernement ainsi que son rendement financier et non financier et améliorer la comparabilité et la fiabilité de l'information financière et non financière sur les principaux biens gouvernementaux.

Il existe peu de directives sur la communication d'information financière et d'autres renseignements sur les immobilisations corporelles dans les rapports financiers. Un facteur important à prendre en compte pour déterminer la capacité financière d'un gouvernement à maintenir les niveaux existants de services est sa capacité à fournir l'information appropriée sur l'utilisation et l'état de l'infrastructure de ses immobilisations. Cette information aide les utilisateurs à comprendre les coûts financiers permanents associés à l'utilisation de l'infrastructure ainsi que les coûts associés au besoin continu d'entretien, de renouvellement et de remplacement.

Le CCSP a approuvé un énoncé de principes pour ce projet en mars 2007 et prévoit diffuser un exposé-sondage en novembre 2007.

Aide fournie par la Division de la vérification interne de l'Ontario

La Division de la vérification interne du gouvernement qui nous a toujours aidés par le passé à effectuer notre travail dans certains secteurs de la vérification des comptes publics a augmenté cette année le niveau d'aide qu'elle nous a fourni dans ce domaine, en plus d'assister notre personnel dans notre examen du *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007* déposé par le gouvernement. Nous avons demandé cette aide parce que le rapport préélectoral et notre examen du processus décisionnel concernant les subventions de fin d'exercice financées par le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration, à la demande du premier ministre, devaient tous deux être terminés très rapidement durant notre période de pointe, entre mai et juillet. Je tiens à remercier les employés de la

Division de la vérification interne pour leur aide et pour leur collaboration continue au fil des ans.

Autres questions

En vertu de l'article 12 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état des mandats spéciaux et des arrêtés du Conseil du Trésor émis durant l'année. Il est également tenu, en vertu de l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative*, de faire mention de tout transfert d'un poste budgétaire à un autre voté en même temps dans le Budget des dépenses du Bureau de l'Assemblée législative.

APPROBATION DES DÉPENSES GOUVERNEMENTALES PAR L'ASSEMBLÉE LÉGISLATIVE

Peu après la présentation de son budget, le gouvernement dépose à l'Assemblée législative les budgets des dépenses détaillées faisant état des dépenses que les divers ministères entendent engager dans le cadre de leurs différents programmes. Le Comité permanent des budgets des dépenses (le Comité) examine le Budget des dépenses de certains ministères et présente ensuite à l'Assemblée législative les résultats de cet examen. Les budgets des dépenses qui n'ont pas été sélectionnés pour un examen sont réputés adoptés par le Comité et sont présentés comme tels à l'Assemblée législative. Des motions d'adoption concernant les budgets des dépenses que le Comité a examinés sont ensuite débattues par l'Assemblée législative pendant trois heures tout au plus, puis font l'objet d'un vote.

Une fois les motions d'adoption approuvées, l'Assemblée législative donne au gouvernement le pouvoir de dépenser en approuvant une loi de crédits; cette loi précise les montants pouvant être affectés aux programmes des ministères, généralement ceux qui sont énoncés dans les budgets des dépenses. Une fois la loi de crédits approuvée, les dépenses de chaque programme représentent des crédits votés. La loi de crédits portant sur l'exercice clos le 31 mars 2007 a reçu la sanction royale le 18 avril 2007.

En général, la *Loi de crédits* n'est adoptée qu'après le commencement de l'exercice financier, mais le financement provisoire des programmes des ministères doit être approuvé avant l'adoption de la loi. L'Assemblée législative autorise ces paiements au moyen de motions de crédits provisoires. Pour l'exercice terminé le 31 mars 2007, les périodes visées par les motions de crédits provisoires et les dates auxquelles lesdites motions ont été approuvées par l'Assemblée législative sont les suivantes :

- du 1er avril 2006 au 30 juin 2006 – approuvée le 13 décembre 2005;
- du 1er juillet 2006 au 31 décembre 2006 – approuvée le 21 juin 2006;
- du 1er janvier 2007 au 31 mars 2007 – approuvée le 4 décembre 2006.

MANDATS SPÉCIAUX

Si les motions de crédits provisoires ne peuvent être approuvées pour le motif, par exemple, que l'Assemblée législative ne siège pas, le paragraphe 7(1) de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet l'émission d'un mandat spécial autorisant l'engagement de dépenses pour lesquelles l'Assemblée législative n'a prévu aucune affectation de crédits ou a prévu une affectation de crédits insuffisante. Ces mandats sont autorisés par des décrets approuvés par le lieutenant-gouverneur, sur recommandation du gouvernement.

Aucun mandat spécial n'a été émis pour l'exercice clos le 31 mars 2007.

ARRÊTÉS DU CONSEIL DU TRÉSOR

Le paragraphe 8(1) de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet à ce dernier d'autoriser, par arrêté, des dépenses qui viennent s'ajouter au montant d'une affectation de crédits lorsque celle-ci est jugée insuffisante. L'arrêté ne peut être pris que si le montant de l'augmentation est compensé par une réduction correspondante des dépenses qui seront engagées au titre d'autres crédits votés qui ne seront pas épuisés au cours de l'exercice. L'arrêté peut être pris à tout moment avant la fermeture des livres du gouvernement de l'Ontario pour l'exercice. Le dernier arrêté du Conseil du Trésor pour l'exercice terminé le 31 mars 2007 a été émis le 30 juillet 2007.

Le paragraphe 5(4) de la *Loi de 1991 sur le Conseil du Trésor* permet à ce dernier de déléguer ses pouvoirs et fonctions à tout membre du Conseil exécutif ou à tout fonctionnaire employé aux termes de la *Loi de 2006 sur la fonction publique de l'Ontario*, sous réserve des restrictions et des conditions qu'il précise. Au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2007, le Conseil du Trésor, pour la première fois, a délégué au président au Conseil du Trésor le pouvoir d'émettre des arrêtés autorisant des transferts interministériels et de majorer les crédits provenant de fonds pour éventualités dans des circonstances précisées, et aux ministres le pouvoir d'émettre des arrêtés autorisant les transferts intraministériels. Dans le cas des transferts interministériels, une augmentation d'un crédit d'un ministère est compensée par une réduction du montant disponible en vertu d'un crédit d'un autre ministère. Les transferts intraministériels entraînent la réduction du montant disponible en vertu d'un autre crédit au sein du même ministère. Les crédits supplémentaires ont des arrêtés du Conseil du Trésor dans le cadre desquels l'augmentation d'un crédit est compensée par la réduction du montant disponible en vertu d'un fonds pour éventualités placé sous contrôle central.

La figure 2 résume la valeur totale des arrêtés émis par le Conseil du Trésor au cours des cinq derniers exercices. La figure 3 présente, en fonction du mois d'émission, les arrêtés émis par le Conseil du Trésor au cours de l'exercice terminé le 31 mars 2007.

Conformément au Règlement de l'Assemblée législative, les arrêtés du Conseil du Trésor sont publiés dans *La Gazette de l'Ontario*, accompagnés de renseignements explicatifs. Les arrêtés émis en 2006-2007 devraient être publiés dans *La Gazette de l'Ontario* d'ici décembre 2007. La liste détaillée de ces arrêtés du Conseil du Trésor indiquant les montants autorisés et dépensés est reproduite à l'annexe 3 du présent rapport.

Figure 2 : Valeur totale des arrêtés émis par le Conseil du Trésor, entre 2002-2003 et 2006-2007 (en millions de dollars)

Source des données : Conseil du Trésor

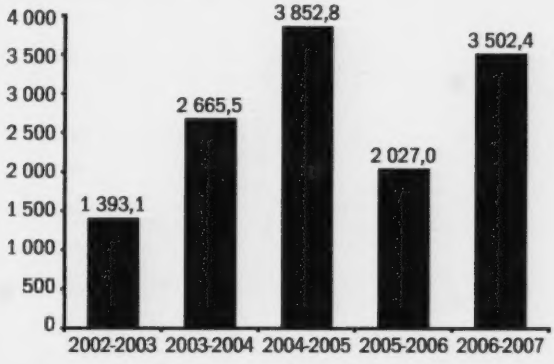


Figure 3 : Arrêtés du Conseil du Trésor par mois d'émission, 2006-2007

Source des données : Conseil du Trésor

Mois d'émission	Nbre	Montant autorisé ($)
avril 2006 – février 2007	102	1 413 853 200
mars 2007	53	1 941 415 900
avril 2007	14	37 165 200
juin 2007	1	10 000 000
juillet 2007	2	100 000 000
Total	**172**	**3 502 434 300**

TRANSFERTS AUTORISÉS PAR LA COMMISSION DE RÉGIE INTERNE

Lorsque la Commission de régie interne autorise le transfert de crédits d'un poste budgétaire du Bureau de l'Assemblée législative à un autre poste voté en même temps, l'article 91 de la *Loi sur l'Assemblée législative* exige que le vérificateur général en fasse expressément mention dans son rapport annuel.

En ce qui concerne le Budget des dépenses de 2006-2007, les transferts suivants ont été effectués dans le crédit 201 :

Du :	Poste 3	Services parlementaires	52 000 $
Au :	Poste 2	Bureau du greffier	52 000 $

CRÉANCES IRRÉCOUVRABLES

En vertu de l'article 5 de la *Loi sur l'administration financière*, le lieutenant-gouverneur en conseil peut, sur recommandation du ministre des Finances, radier des comptes, par décret, tout montant dû à la Couronne qui est jugé irrécouvrable. Les montants radiés des comptes au cours d'un exercice doivent être signalés dans les comptes publics.

Au cours de l'exercice 2006-2007, un montant total de 174 millions de dollars dû à la Couronne par des particuliers et des organismes non gouvernementaux a été radié (comparativement à 171 millions de dollars en 2005-2006). La majeure partie des radiations concernait les éléments suivants :

- 76,5 millions de dollars irrécouvrables au titre d'impôts sur les sociétés (2005-2006 – 46,7 millions de dollars)
- 53,7 millions de dollars irrécouvrables au titre de taxes de vente au détail (2005-2006 – 46,9 millions de dollars);
- 10,8 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables dans le cadre du Programme ontarien de soutien aux personnes handicapées (2005-2006 – 7,9 millions de dollars);
- 9,5 millions de dollars irrécouvrables au titre de l'impôt-santé des employeurs (2005-2006 – 9,7 millions de dollars);
- 6,7 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables dans le cadre du Programme de soutien aux étudiants (2005-2006 – 10,6 millions de dollars);
- 6,3 millions de dollars au titre de débiteurs irrécouvrables dans le cadre du Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles (2005-2006 – 5,2 millions de dollars).

On trouve dans le volume 2 des comptes publics de 2006-2007 la liste des montants radiés, selon le ministère. Conformément aux conventions comptables suivies dans les états financiers vérifiés de la province, des provisions pour créances douteuses sont inscrites en contrepartie des portions irrécouvrables estimées des soldes des comptes débiteurs. Par conséquent, la plus grande partie des montants radiés avait déjà été passée en charges dans les états financiers vérifiés. Cependant, la radiation des comptes devait quand même être approuvée par décret.

Chapitre 6

Examen de la publicité gouvernementale par le vérificateur général

Introduction

Les fonctions et responsabilités du vérificateur général sont indiquées dans la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi), entrée pleinement en vigueur le 30 janvier 2006. On peut consulter la Loi en ligne à l'adresse **www.e-laws.gov.on.ca**. Le présent rapport sur la publicité gouvernementale satisfait aux exigences relatives à la présentation de rapports annuels au président de l'Assemblée législative, telles qu'énoncées aux paragraphes 9(1) et 9(2) de la Loi et à l'alinéa 12(2)g) de la *Loi sur le vérificateur général*. Il est censé :

- offrir un moyen de discuter publiquement de questions liées à l'exercice des pouvoirs et fonctions du vérificateur général en vertu de la Loi [paragraphe 9(1)];
- rendre compte des contraventions aux exigences prescrites par la Loi [paragraphe 9(2)];
- rendre compte des dépenses engagées au titre des annonces publicitaires, imprimés et messages qui ont été examinés par le Bureau du vérificateur général en vertu de la Loi (entre le 1er avril 2006 et le 31 mars 2007) [alinéa 12(2)g) de la *Loi sur le vérificateur général*].

Contexte

L'idée de faire examiner la publicité gouvernementale par le vérificateur général a pris naissance au milieu des années 1990, lorsque les législateurs ont exprimé des préoccupations concernant le bien-fondé de l'utilisation de fonds publics par le gouvernement pour l'achat de publicité que l'on pourrait percevoir comme étant partisane. Peuvent être considérées comme partisanes les annonces publicitaires qui cherchent à promouvoir les intérêts du parti au pouvoir en donnant une impression favorable du gouvernement ou une impression défavorable de ses adversaires. Cette question a fait l'objet de nombreux débats à l'Assemblée législative entre 1996 et 2003.

Peu après l'ouverture de la 38e législature, soit le 11 décembre 2003, le gouvernement a présenté le projet de loi 25, intitulé *Loi concernant la publicité gouvernementale*. Le projet de loi 25 a été adopté par l'Assemblée législative et a reçu la sanction royale le 9 décembre 2004 sous le titre de *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale* (la Loi). L'intention de la Loi était d'interdire les publicités gouvernementales pouvant être considérées comme partisanes en exigeant que le vérificateur général approuve les publicités proposées avant leur utilisation.

Afin de prévoir une brève période de transition, la Loi a été proclamée en deux étapes, les dates d'entrée en vigueur étant le 21 novembre 2005 et le 30 janvier 2006. Durant la période comprise entre ces deux dates, les bureaux gouvernementaux étaient tenus de soumettre tous les documents publicitaires sujets à examen au Bureau du vérificateur général, mais il ne leur était pas interdit d'utiliser les documents dont la diffusion avait déjà été approuvée. Cependant, après la pleine entrée en vigueur de la Loi le 30 janvier 2006, les bureaux gouvernementaux ne pouvaient plus utiliser les documents assujettis à la Loi avant que le vérificateur général ne les ait examinés et approuvés.

Vue d'ensemble de la fonction d'examen de la publicité gouvernementale

En vertu de la Loi, le vérificateur général doit examiner certains types de publicité gouvernementale pour s'assurer qu'ils satisfont aux normes prescrites et, par-dessus tout, que leur contenu n'est pas de nature principalement partisane et qu'il ne peut pas être perçu comme tel. La Loi stipule qu'un « document est partisan si, de l'avis du vérificateur général, il a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir ».

ENTITÉS ASSUJETTIES À LA LOI

La Loi s'applique aux bureaux gouvernementaux, qu'elle définit comme étant un ministère, le Bureau du Conseil des ministres, le Cabinet du Premier ministre et toute autre entité désignée par règlement (aucune autre entité n'a encore été désignée jusqu'ici). La Loi exige des bureaux gouvernementaux qu'ils soumettent les documents publicitaires, imprimés ou messages prescrits qui sont sujets à examen au Bureau du vérificateur général, pour que celui-ci puisse déterminer s'ils satisfont aux normes qu'exige la Loi.

PUBLICITÉS SUJETTES À EXAMEN

La Loi exige du vérificateur général qu'il examine :

- toute annonce publicitaire, dans quelque langue que ce soit, qu'un bureau gouvernemental a l'intention, moyennant paiement, de faire publier dans un journal ou un magazine, de faire afficher sur un panneau ou de faire diffuser à la radio ou à la télévision;
- tout imprimé, dans quelque langue que ce soit, qu'un bureau gouvernemental a l'intention, moyennant paiement, de faire distribuer à des ménages en Ontario par courrier en vrac ou par une autre méthode de livraison en vrac.

Les documents qui répondent à l'une de ces conditions sont sujets à examen.

Exceptions

La Loi exclut expressément de l'examen les annonces d'emploi ou les avis au public exigés par la loi. En sont également exclues les annonces portant sur la fourniture de biens ou la prestation de services à un bureau gouvernemental et celles concernant une question urgente de santé ou de sécurité publiques.

Les documents suivants ne sont pas expressément exclus par la Loi, mais il est entendu qu'ils n'y sont pas assujettis :

- les annonces publicitaires électroniques affichées sur les sites Web du gouvernement ou n'importe quel site public, sauf les pages Web dont l'adresse URL figure dans un document sujet à examen (voir la sous-section Sites Web, plus loin dans le présent chapitre);
- les brochures, les dépliants, les bulletins, les communiqués, les documents de consultation,

les rapports et les autres imprimés, documents ou publications similaires autres que les journaux ou les magazines sujets à examen.

EXIGENCES RELATIVES À LA SOUMISSION ET À L'UTILISATION DES DOCUMENTS PUBLICITAIRES

Les articles 2, 3, 4 et 8 de la Loi stipulent que :

- le bureau gouvernemental remet une copie de l'annonce publicitaire, de l'imprimé ou du message proposé sujet à examen au Bureau du vérificateur général aux fins d'examen;
- le bureau gouvernemental ne doit pas publier, afficher, diffuser ou distribuer le document soumis :
  - avant que son chef (c'est-à-dire, le sous-ministre) n'ait été avisé des résultats de l'examen ou qu'il ne soit réputé l'avoir été;
  - si le chef est avisé que, de l'avis du vérificateur général, le document ne satisfait pas aux normes qu'exige la Loi;
- lorsque le bureau gouvernemental propose d'utiliser une version révisée d'un document rejeté, la version révisée doit être soumise au Bureau du vérificateur général aux fins d'un nouvel examen;
- le bureau gouvernemental ne doit pas utiliser la version révisée :
  - avant que son chef n'ait été avisé des résultats de l'examen ou qu'il ne soit réputé l'avoir été;
  - si le chef est avisé que, de l'avis du vérificateur général, la version révisée ne satisfait pas aux normes qu'exige la Loi.

PÉRIODE D'EXAMEN ET NOTIFICATION DE LA DÉCISION DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Il a été prescrit par règlement que le vérificateur général dispose d'un délai de sept jours ouvrables suivant la réception de la version définitive d'un document pour aviser un bureau gouvernemental des résultats de son examen. En vertu de la Loi, si l'avis n'est pas donné dans ce délai, le bureau gouvernemental est réputé avoir été avisé que le document satisfait aux normes qu'exige la Loi.

Si la version définitive soumise à l'examen du vérificateur général ne satisfait pas aux normes qu'exige la Loi, le bureau gouvernemental peut soumettre une version révisée aux fins d'un nouvel examen. Comme dans le cas de l'examen initial, le vérificateur général doit aviser le bureau gouvernemental des résultats de son examen dans les sept jours ouvrables suivant la réception du document révisé. Si l'avis n'est pas donné dans ce délai, le bureau gouvernemental est réputé avoir été avisé que la version révisée satisfait aux normes qu'exige la Loi.

Une fois qu'il a été déterminé qu'un document satisfait aux normes qu'exige la Loi, le bureau gouvernemental peut l'utiliser durant 12 mois à compter de la date de l'approbation. Toutes les décisions du vérificateur général sont définitives en vertu de la Loi.

NORMES AUXQUELLES DOIVENT SATISFAIRE LES DOCUMENTS SUJETS À EXAMEN

Le Bureau du vérificateur général doit d'abord déterminer si un document sujet à examen satisfait à toutes les normes qu'exige la Loi, comme suit :

- Le document doit constituer un moyen raisonnable d'atteindre un ou plusieurs des objectifs suivants :
  - informer le public des politiques, programmes ou services gouvernementaux

existants ou proposés dont il peut se prévaloir;
- informer le public de ses droits et responsabilités vis-à-vis de la loi;
- encourager ou décourager un comportement social particulier dans l'intérêt public;
- promouvoir l'Ontario ou une partie de l'Ontario comme lieu où il fait bon vivre, travailler, investir ou étudier ou qu'il fait bon visiter ou promouvoir une activité ou un secteur de l'économie de l'Ontario.

- Il doit comprendre une déclaration indiquant qu'il a été payé par le gouvernement de l'Ontario.
- Il ne doit pas inclure le nom, la voix ou l'image d'un membre du Conseil exécutif ou d'un député à l'Assemblée législative (sauf si le public cible primaire se trouve en dehors de l'Ontario, auquel cas le document est exempté de ces exigences).
- Il ne doit pas avoir comme objectif principal notamment de donner une impression favorable du parti au pouvoir ou une impression défavorable d'une personne ou entité qui critique le gouvernement.
- Il ne doit pas être partisan; un document est partisan si, de l'avis du vérificateur général, il a comme objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir.

AUTRES FACTEURS PRIS EN CONSIDÉRATION

Outre les normes particulières susmentionnées, la Loi permet au vérificateur général de tenir compte des facteurs additionnels qu'il estime appropriés lorsqu'il détermine si un document a pour objectif principal notamment de promouvoir les intérêts politiques partisans du parti au pouvoir [paragraphe 6(4)].

Pour déterminer ces facteurs additionnels, le Bureau du vérificateur général a consulté les Normes canadiennes de la publicité. Nous avons également tenu compte des résultats de la recherche internationale effectuée par le Bureau du vérificateur général de l'État de Victoria en Australie sur les principes applicables à la publicité gouvernementale. En général, les facteurs additionnels qui ont été intégrés au processus d'examen se rapportent à l'impression générale produite par le message et à la réception ou la perception probable de celui-ci. Pour nous aider à déterminer si un document publicitaire peut être perçu comme partisan, nous vérifions s'il présente certaines caractéristiques souhaitables et évite certaines caractéristiques peu souhaitables, comme suit :

- Le document doit :
  - traiter d'un sujet ayant un rapport avec les responsabilités du gouvernement (c'est-à-dire que le gouvernement devrait avoir des responsabilités directes et substantielles dans les domaines traités);
  - présenter l'information objectivement, sur le double plan du ton et du contenu, en décrivant les faits avec clarté et exactitude dans un langage impartial et objectif;
  - mettre l'accent sur les faits et les explications, et non sur les mérites politiques des propositions;
  - permettre au public de distinguer les faits des commentaires, opinions ou analyses.
- Le document ne doit pas :
  - utiliser des couleurs, logos ou slogans généralement associés à un parti politique reconnu à l'Assemblée législative de l'Ontario;
  - personnaliser de façon inappropriée (par exemple en attaquant personnellement des adversaires ou des critiques);
  - attaquer, tourner en ridicule ou critiquer, directement ou indirectement, les vues,

politiques ou actions de critiques du gouvernement;

- viser principalement à réfuter les arguments d'autrui;
- promouvoir intentionnellement, ou donner l'impression de promouvoir, les intérêts politiques d'un parti (à cette fin, nous examinons également d'autres facteurs tels que le moment de la diffusion, le public ciblé et l'environnement global dans lequel le message doit être diffusé);
- communiquer des messages mettant un parti politique en valeur ou renforçant son image;
- traiter de questions, telles qu'une politique proposée, qui n'ont pas encore été décidées, sauf pour fournir une explication équilibrée des avantages et des inconvénients;
- présenter des politiques, activités, produits ou services existants comme s'ils étaient nouveaux;
- utiliser une adresse URL pour diriger les lecteurs, téléspectateurs ou auditeurs vers une ou plusieurs pages Web dont le contenu pourrait ne pas satisfaire aux normes qu'exige la Loi (voir la sous-section Sites Web).

AUTRES PROTOCOLES D'EXAMEN

Sites Web

Quoique les sites Web mentionnés dans une annonce publicitaire ne soient théoriquement pas sujets à examen en vertu de la Loi, le vérificateur général et le gouvernement ont convenu de ce qui suit : si un document soumis aux fins d'examen contient une ou plusieurs adresses URL qui dirigent le lecteur, le téléspectateur ou l'auditeur vers des renseignements complémentaires affichés sur un ou des sites Web, le Bureau du vérificateur général tiendra compte du contenu et du contexte de ces pages Web. Toutefois, le Bureau du vérificateur général limite son examen à cet égard à la page ou aux pages affichées au « premier clic de souris » sur l'adresse URL citée dans le document. Aux termes de cette entente, le Bureau du vérificateur général ne tient pas compte des pages Web ou documents affichés après le premier clic pour déterminer si le document satisfait aux normes qu'exige la Loi.

Étant donné que la page Web affichée au premier clic est considérée comme étant un prolongement du message sujet à examen, le vérificateur général l'examinera pour déterminer si elle contient des renseignements ou des messages pouvant ne pas satisfaire aux normes qu'exige la Loi. Par exemple, la page Web affichée au premier clic ne doit pas inclure le nom, la voix ou la photo d'un ministre, ni communiquer des messages qui mettent le parti au pouvoir en valeur, qui renforcent son image ou qui attaquent les politiques, opinions ou actions d'autrui.

Publicités dans les programmes d'activités publiques et de conférences et paiements en nature

En ce qui concerne les publicités gouvernementales figurant dans les programmes distribués dans le cadre d'activités publiques et de conférences, le Bureau du vérificateur général a adopté la position selon laquelle des publicités de ce genre devraient être assujetties à la Loi, étant donné que, habituellement, les programmes ressemblent à des magazines et sont utilisés à des fins similaires.

Il est à noter que l'espace publicitaire réservé dans les programmes d'activités publiques ou de conférences est parfois fourni gratuitement à un bureau gouvernemental. Cependant, si celui-ci apporte une contribution financière quelconque à l'événement, ce qui comprend le parrainage, nous considérons que la publicité gratuite a été payée indirectement. Pour trancher l'affaire, nous nous sommes posé la question suivante : L'espace publicitaire gratuit aurait-il été fourni au

bureau gouvernemental s'il n'avait pas parrainé l'événement ou s'il n'y avait pas contribué financièrement? D'après notre expérience, cette question appelle souvent une réponse négative. Les représentants du gouvernement ont souscrit à cette approche relativement aux annonces dans les programmes distribués lors d'activités publiques et de conférences. Par conséquent, les documents figurant dans ces programmes sont sujets à examen en vertu de la Loi et doivent être soumis aux fins d'examen.

Publicité par un tiers

Reconnaissant que des fonds publics sont parfois affectés à la publicité par des tiers, le Bureau du vérificateur général et le gouvernement ont convenu que, lorsqu'un tiers (plutôt qu'un bureau gouvernemental) paie la totalité ou une partie du coût d'un document publicitaire, le bureau gouvernemental doit soumettre le document à l'examen du vérificateur général seulement s'il satisfait aux trois critères suivants :

- le bureau gouvernemental fournit à un tiers des fonds qui sont censés couvrir, en tout ou en partie, les coûts associés à la publication, l'affichage, la diffusion ou la distribution du document;
- le gouvernement de l'Ontario accorde au tiers la permission d'utiliser le logo de l'Ontario ou un autre symbole officiel de la province dans le document;
- le bureau gouvernemental approuve le contenu du document.

Examens préalables et consultations

Un examen préalable est proposé aux bureaux gouvernementaux qui désirent faire examiner la version provisoire d'un document par le Bureau du vérificateur général avant de soumettre la version définitive aux fins d'examen. La version provisoire peut être un scénario, à condition qu'il rende compte de façon raisonnablement exacte du document tel qu'il est censé apparaître une fois terminé. Les examens préalables aident à éviter que les bureaux gouvernementaux investissent temps et argent dans l'élaboration de documents dont le contenu, de l'avis du vérificateur général, contrevient à la Loi.

Si le document soumis aux fins de l'examen préalable semble satisfaire aux normes qu'exige la Loi, le Bureau du vérificateur général en avise le bureau gouvernemental. Cependant, avant que le document puisse être publié, affiché, diffusé, imprimé ou distribué d'une autre façon, le bureau gouvernemental doit quand même en soumettre la version définitive aux fins d'examen pour montrer qu'elle satisfait aux normes qu'exige la Loi.

Si le document soumis à un examen préalable semble enfreindre une des normes prescrites par la Loi, le Bureau du vérificateur général fournit des explications au bureau gouvernemental.

L'examen préalable est strictement volontaire de la part du Bureau du vérificateur et soustrait aux exigences de la Loi.

Engagement de conseillers de l'extérieur

En vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général peut nommer un commissaire à la publicité pour l'aider à satisfaire aux exigences de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*. Cependant, au lieu de nommer un commissaire à la publicité, le Bureau du vérificateur général a recruté des conseillers de l'extérieur chargé d'offrir une aide et des conseils concernant l'examen continu des documents soumis aux fins d'examen en vertu de la Loi. Les experts ci-après ont été engagés par le Bureau du vérificateur général à divers moments de l'exercice 2006-2007 :

- Rafe Engle est un avocat de Toronto qui se spécialise en droit de la publicité, du marketing, des communications et du divertissement. Il est aussi conseiller juridique externe des Normes canadiennes de la publicité. Avant d'étudier le droit, M. Engle a acquis une vaste expérience des médias et des communications en travaillant dans l'industrie de la publicité.
- Jonathan Rose est professeur agrégé en science politique à l'Université Queen's. Il fait autorité dans le domaine de la publicité politique et de la politique canadienne. Il est l'auteur d'un livre sur la publicité gouvernementale au Canada et de plusieurs articles et chapitres traitant de l'usage que les partis politiques et les gouvernements font de la publicité.
- Joel Ruimy est un expert-conseil en communication de Toronto, qui a couvert la politique ontarienne durant de nombreuses années dans les médias imprimés et à la télévision en tant que journaliste, rédacteur et producteur.

Ces conseillers nous ont grandement aidés à effectuer l'examen de la publicité gouvernementale cette année.

Activité et résultats de l'examen de la publicité 2006-2007

EXAMENS EFFECTUÉS

En 2006-2007, le Bureau du vérificateur général a reçu et examiné 189 soumissions portant sur 1 047 documents publicitaires, dont le coût total s'élevait à près de 69 millions de dollars.

Conscient du fait que les bureaux gouvernementaux avaient besoin de temps pour apprendre comment la Loi serait appliquée, le Bureau du vérificateur général a mis en place un processus visant à leur donner une rétroaction immédiate, pour veiller à ce que chaque document examiné satisfasse aux normes qu'exige la Loi ainsi qu'à tout critère additionnel élaboré par le vérificateur général. Dans certains cas, cette approche a permis d'apporter, dans le délai obligatoire de sept jours prévu pour les examens, des changements aux documents soumis, qui n'auraient pas été approuvés autrement. Dans d'autres cas, des bureaux gouvernementaux ont choisi de retirer leurs soumissions; durant l'exercice 2006-2007, 5 soumissions visant 16 documents distincts ont été retirées, et leur retrait a directement découlé des préoccupations soulevées par notre bureau. Il avait été alors clairement précisé que ces soumissions, si elles n'étaient pas retirées ou modifiées, seraient rejetées parce qu'elles contrevenaient à au moins une des normes qu'exige la Loi.

La plupart des normes prescrites par la Loi sont relativement simples à appliquer, mais les normes et facteurs additionnels qui permettent de reconnaître la publicité partisane exigent un degré élevé de jugement et d'interprétation. Par exemple, nous avons conclu qu'une publicité faisant la promotion des Prix du premier ministre contreviendrait à la Loi, en raison de l'utilisation de l'expression « premier ministre ». La plupart des gens peuvent rapidement associer l'expression « premier ministre » au nom de la personne qui occupe cette fonction; par conséquent, l'emploi de ce terme viole la disposition interdisant l'utilisation du nom, de l'image ou de la voix d'un membre du Conseil exécutif dans un message publicitaire. En outre, une publicité faisant la promotion d'un programme de prix dont le nom contient l'expression « premier ministre » pourrait être perçue comme donnant une impression favorable du parti au pouvoir.

Après avoir collaboré étroitement avec les bureaux gouvernementaux et avoir fourni à ceux-ci une orientation durant une période de 12 mois suivant l'entrée en vigueur de la Loi, le Bureau du vérificateur général a mis en œuvre, le 1er janvier 2007, un processus plus officiel

permettant de rendre compte plus fidèlement de l'esprit de la Loi.

Dans le cadre de ce processus, une publicité soumise au Bureau du vérificateur général ne peut être modifiée ou retirée pendant que la procédure de soumission aux fins d'approbation suit son cours. Les ministères reçoivent uniquement un avis écrit qui soit indique que la publicité satisfait aux normes qu'exige la Loi, soit énonce les raisons pour lesquelles le vérificateur général a jugé qu'elle contrevenait à la Loi. En ce qui concerne les documents dont il a été déterminé qu'ils ne satisfaisaient pas aux normes, les bureaux gouvernementaux peuvent choisir de les modifier et de les soumettre de nouveau pour un second examen, en vertu de l'article 8 de la Loi.

Comme il est noté plus haut, la Loi exige du vérificateur général qu'il avise un bureau gouvernemental des résultats de son examen dans les sept jours ouvrables suivant la réception d'un document. Nous sommes en mesure d'annoncer que, dans tous les cas, les décisions ont été communiquées dans le délai obligatoire de sept jours. Le temps requis pour examiner un document et prendre une décision dépend en grande partie de la complexité du message sous-jacent et des autres priorités de travail des membres du comité d'examen. Durant l'exercice 2006-2007, le temps de traitement moyen des soumissions obligatoires a été d'un peu plus de quatre jours ouvrables.

Nous avons également reçu et traité 26 demandes d'examen préalable pour des documents qui en étaient à un stade préliminaire d'élaboration, la plupart du temps au niveau du scénario. Comme nous l'avons déjà mentionné, les examens préalables sont strictement volontaires de la part du Bureau du vérificateur général et soustraits aux exigences de la Loi; l'examen des documents finis a donc priorité sur les demandes d'examen préalable. Néanmoins, tous les efforts sont faits pour achever l'examen des documents soumis aux fins d'examen préalable dans un délai raisonnable. Durant l'exercice 2006-2007, le délai de traitement moyen des documents soumis aux fins d'examen préalable a été d'environ cinq jours ouvrables.

CONTRAVENTIONS À LA LOI

Le paragraphe 9(2) de la Loi exige du vérificateur général qu'il présente des rapports annuels sur les contraventions aux articles 2, 3, 4 et 8, qui se rapportent aux exigences en matière de soumission, à l'utilisation interdite avant notification des résultats et aux annonces ne satisfaisant pas aux normes qu'exige la Loi. Nous avons profité de nos visites dans des bureaux gouvernementaux choisis pour vérifier non seulement les données sur les dépenses, mais aussi la conformité aux exigences des articles 2, 3, 4 et 8 de la Loi.

Les travaux et les examens effectués par le Bureau du vérificateur général durant l'année ont permis de constater des contraventions à la Loi, qui sont indiquées dans la Figure 1.

DÉPENSES ENGAGÉES AU TITRE DES ANNONCES PUBLICITAIRES ET DES IMPRIMÉS

La *Loi sur le vérificateur général* exige du vérificateur général qu'il présente des rapports annuels à l'Assemblée législative sur les dépenses, les imprimés et les messages qui sont sujets à examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*.

La Figure 2 à la fin du présent chapitre contient des données détaillées sur les dépenses générées par chaque campagne de publicité, selon le ministère ou le bureau gouvernemental, pour les achats médias, les services d'agences de création, les services de production, d'interprétation et de distribution par des tiers, et d'autres services fournis par des tiers comme la traduction. Cette information a été recueillie par les bureaux gouvernementaux

Figure 1 : Contraventions à la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, 1er avril 2006–31 mars 2007
Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Ministère	Description
Culture Objet : Prix du premier ministre pour l'excellence artistique Avril 2006	Une publicité faisant la promotion des Prix a été publiée dans plusieurs journaux de l'Ontario sans avoir été d'abord soumise au Bureau du vérificateur général aux fins d'examen et d'approbation. Si elle l'avait été, elle aurait été rejetée en raison de l'utilisation de l'expression « premier ministre ». Le Bureau a déterminé que l'utilisation de l'expression dans ce message contrevient au paragraphe 6(1)3 de la Loi, qui interdit que le nom d'un membre du Conseil exécutif apparaisse dans un document publicitaire. Les gens peuvent rapidement associer l'expression « premier ministre » au nom de la personne qui occupe cette fonction. De même, le fait de promouvoir un programme de prix dont le nom contient l'expression « premier ministre » donne une impression favorable du parti au pouvoir.
Santé et Soins de longue durée Objet : Information sur le Régime d'assurance-santé de l'Ontario destinée aux résidents de régions éloignées Septembre 2006	Une publicité contenant de l'information sur le Régime d'assurance-santé de l'Ontario, destinée aux résidents de régions éloignées et de collectivités isolées, a été publiée dans un journal sans avoir été d'abord soumise au Bureau du vérificateur général aux fins d'examen et d'approbation. La publicité a par la suite été soumise et approuvée en vue d'une utilisation ultérieure.
Secrétariat du renouveau démocratique Objet : Assemblée des citoyens sur la réforme électorale Octobre 2006	Des publicités portant sur diverses réunions publiques ont été publiées dans divers journaux de l'Ontario sans avoir été soumises au Bureau du vérificateur général aux fins d'examen et d'approbation. Lorsque notre Bureau a eu connaissance de cette situation, la campagne a été interrompue en attendant que le vérificateur général examine ces publicités. Nous avons conclu que les publicités satisfaisaient aux normes en matière de contenu qu'exige la Loi, et la campagne a pu reprendre son cours.

et fournie au Bureau du vérificateur général par le ministère des Services gouvernementaux.

Pour vérifier l'intégralité et l'exactitude des dépenses publicitaires déclarées, le Bureau du vérificateur général a examiné un échantillon aléatoire de paiements aux fournisseurs et de pièces à l'appui dans des ministères choisis.

QUESTIONS D'IMPORTANCE SPÉCIALE

Le paragraphe 9(1) de la Loi autorise le vérificateur général à présenter des rapports sur des questions liées aux pouvoirs et fonctions que lui confère la Loi. Je désire attirer l'attention sur certaines de ces questions.

Publicité gouvernementale avant une élection

Depuis qu'il a été décidé que les élections générales de l'Ontario allaient se tenir à dates fixes – tous les quatre ans – il n'y a plus d'incertitudes quant aux dates auxquelles auront lieu les futures élections, à moins qu'une élection générale soit tenue plus tôt parce que le lieutenant-gouverneur a dissous l'Assemblée législative. Par conséquent, il importe de déterminer comment la publicité gouvernementale financée par la province devrait être traitée en période préélectorale.

Dans ce contexte, on doit tenir compte des sujets de préoccupation suivants :

- Les membres du Conseil exécutif et le parti au pouvoir peuvent être perçus comme bénéficiant de la publicité gouvernementale payée par les fonds publics durant le mois précédant une élection générale.

- De même, toute modification notable de la nature, du contenu, de l'idée maîtresse ou du volume des publicités gouvernementales durant la période précédant une élection générale peut être perçue comme visant à avantager le parti au pouvoir.
- Des documents publicitaires approuvés par le vérificateur général comme satisfaisant aux normes prescrites par la Loi – ces approbations étant valides pour une période de 12 mois – durant l'année précédant une élection pourraient, par suite de l'évolution des circonstances politiques, être jugés partisans en période préélectorale.

Étant donné le risque accru d'accusations de partisanerie en période préélectorale, j'ai indiqué au gouvernement que, lorsque nous aurons à examiner des documents publicitaires avant une élection, mon personnel et moi-même ainsi que nos conseillers externes prendrons en compte non seulement le contenu de chaque document publicitaire, mais aussi les circonstances politiques en vigueur et le moment prévu pour la publication ou la diffusion des documents.

Recours à des célébrités dans les publicités

Les publicitaires du secteur privé ont souvent recours à des célébrités dans leurs messages, et nous reconnaissons qu'il s'agit là d'une technique pouvant également améliorer l'efficacité des publicités gouvernementales. Cependant, l'utilisation de telles personnes peut donner lieu à certaines préoccupations, notamment :

- la possibilité que le message livré par la célébrité engagée comme porte-parole soit conçu pour épouser les positions politiques du parti au pouvoir;
- le risque que la célébrité engagée comme porte-parole soit ensuite recrutée pour faire campagne aux côtés du gouvernement durant une élection.

Dans de tels cas, le parti au pouvoir recevrait le genre d'appui partisan que la Loi vise à empêcher. Dans le cadre de notre examen des publicités ayant recours à une célébrité, nous nous attacherons à déterminer si celle-ci a des liens politiques ou publics pouvant faire en sorte que la publicité donne une impression favorable du parti au pouvoir ou une impression défavorable d'une personne ou d'une entité qui critique le gouvernement.

Lorsqu'une publicité ayant recours à une célébrité sera approuvée, nous aviserons le ministère ou le bureau concerné que l'approbation sera maintenue à condition que la célébrité ne fasse rien qui puisse être considéré comme une activité partisane par la suite, ce qui inclut, par exemple, le fait de prendre part à des activités ou à des événements pouvant être perçus comme faisant la promotion des intérêts partisans du parti au pouvoir, ou encore de faire campagne aux côtés d'un membre ou d'un candidat du parti au pouvoir durant une élection.

Figure 2 : Dépenses liées aux annonces et imprimés sujets à examen en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, 1er avril 2006 – 31 mars 2007

Source des données : Bureaux du gouvernement de l'Ontario

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($) Honoraires	Coûts d'agence ($) Création
Agriculture, Alimentation et Affaires rurales				
Message concernant le programme d'activités du MAAARO	1	2	–	–
Ontario, terre nourricière–Chronophotographie–Panneaux d'affichage, radio, télévision–2006-2007	1	29	58 233	–
Ontario, terre nourricière–Chronophotographie–Radio, télévision–2007-2008 [1]	1	18	–	–
Procureur général				
Examen des services de sténographie judiciaire	1	2	–	–
Services à l'enfance et à la jeunesse				
Établissement de justice pour la jeunesse de Brampton–Bulletin d'information (payé par Infrastructure Ontario)	1	1	–	–
Sensibilisation à la négligence à l'égard des enfants–North Bay/ Parry Sound	1	3	–	–
Lutte contre la violence familiale–Grey Bruce	1	2	–	–
Prévention de la violence familiale–Halton	1	2	–	–
Bureau de santé de la région de Durham, Initiative de prévention de la violence au foyer	1	4	–	–
Collectivités sécuritaires pour les enfants–Bureau de santé de Peel	1	6	–	–
Prévention des blessures de la petite enfance–Sud-Ouest	1	15	–	–
Bureau de santé de Sudbury et Algoma, Sensibilisation à la dépression postnatale	1	3	–	–
Bureau de santé de Sudbury et du district–La grossesse et l'alcool ne font pas bon ménage [3]	1	4	–	–
Bureau de santé du comté de Windsor-Essex, Prévention des blessures	1	15	–	–
Affaires civiques et Immigration				
Expérience Globale Ontario–Promotion des services aux nouveaux arrivants [3]	1	1	–	–
Aider les nouveaux arrivants à réussir	3	18	47 339	20 346
Ordre de l'Ontario [2]	–	–	–	–
Consultations provinciales–Les soins en maison de retraite	1	2	–	–
La violence faite aux femmes–« Le serveur de hamburgers »	1	2	763	500
Sécurité communautaire et Services correctionnels				
Programme RIDE 2006	1	8	–	–

1. Les dépenses seront déclarées en 2007-2008.
2. Les dépenses ont été déclarées en 2005-2006, mais d'autres dépenses sont prévues pour 2006-2007.
3. L'annonce a été retirée.

Coûts de tiers ($)				Coûts médias ($)		Total
Production	Interprétation	Distribution	Autre	CAN	US	($ CAN)
–	–	–	–	–		–
–	21 000	–	–	1 742 884		1 822 117
–	–	–	–	–		–
–	–	3 040	2 342	–		5 382
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	5 000		5 000
–	–	–	–	13 691		13 691
–	–	–	–	7 412		7 412
–	–	–	–	11 468		11 468
–	–	–	–	112 406		112 406
19 100	–	–	–	43 428		62 528
–	–	–	–	8 978		8 978
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	16 278		16 278
–	–	–	–	–		–
70 406	24 217	–	331	1 085 000		1 247 639
–	–	–	–	21 620		21 620
–	–	–	–	21 089		21 089
257 465	70 585	–	2 015	434 047		765 375
552	6 161	248 421	–	244 696		499 830

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($) Honoraires	Création
Services sociaux et communautaires (Affaires francophones)				
Brochure marquant le 20e anniversaire de la *Loi sur les services en français*	1	2	22 680	–
Si l'adoption fait partie de votre vie...	1	2	192 000	–
Culture				
Prix du premier ministre pour l'excellence artistique [4]	–	–	–	–
Secrétariat du renouveau démocratique				
Consultations publiques de l'Assemblée des citoyens [4]	1	2	–	–
Développement économique et Commerce				
InvestiNord – GO–International	2	27	99 995	–
Investissement Ontario–International	5	75	659 870	–
Emplois et économie : C'est bon pour moi	2	3	124 465	731
Éducation				
Six moyens/Appuyer chaque élève	5	45	138 780	141 390
Énergie				
PowerWISE	6	29	435 617	27 974
Finances				
Budget de l'Ontario 2007	1	23	6 306	–
Avis aux avocats–*Loi sur les droits de cession immobilière*	1	2	–	–
Obligations d'épargne de l'Ontario	1	18	128 813	44 776
Services gouvernementaux				
Garantie de service pour les certificats de naissance	6	47	–	552 237
Protection du consommateur	1	2	–	–
Fermeture temporaire du bureau du MTO situé au 75 Albram Lake Road [1]	1	1	–	–
Service Ontario dans les bibliothèques	1	2	–	–
Showcase Ontario	1	1	–	–
Monument aux anciens combattants	1	1	–	–
Santé et Soins de longue durée				
Plan stratégique décennal	5	48	147 638	79 350
Immunisation des bébés [2]	–	–	–	–
Avis relatif à la carte Santé destiné aux résidents du Nord [4]	–	–	–	–
Ressources humaines en santé–ProfessionsSantéOntario	1	7	124 490	63 735
Campagne de lutte contre les infections [2]	–	–	–	–
Grippe 2006	7	63	77 839	136 497
Campagne du ruban vert (Semaine nationale de sensibilisation au don d'organes)	1	9	–	–

1. Les dépenses seront déclarées en 2007-2008.
2. Les dépenses ont été déclarées en 2005-2006, mais d'autres dépenses sont prévues pour 2006-2007.
4. L'annonce constituait une infraction.

Coûts de tiers ($)				Coûts médias ($)		Total
Production	Interprétation	Distribution	Autre	CAN	US	($ CAN)
12 402	–	18 689	688	18 430		72 890
80 650	–	–	2 055	792 855	65 722	1 067 560
–	–	–	–	35 414		35 414
–	–	–	–	245 812		245 812
57 978	–	54	2 726	1 435 375		1 596 128
175 377	–	2 283	7 811	9 411 537		10 256 878
1 006 132	–	98	1 502	1 505 748		2 638 676
350 982	123 778	1 341	43 079	2 234 475		3 033 825
1 557 068	100 801	–	–	6 335 978		8 457 438
6 045	–	–	1 552	136 346		150 249
–	–	–	792	5 280		6 072
312 891	44 093	112 190	10 395	2 249 664		2 902 822
13 838	–	–	4 889	2 164 007		2 734 971
–	–	–	–	58 529		58 529
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	636		636
–	–	–	–	18 557		18 557
535 116	17 060	850	1 119	3 365 306		4 146 439
–	–	–	–	672 846		672 846
–	–	–	–	1 249		1 249
75 128	3 000	1 438	869	786 643	229 776	1 055 303
–	–	–	–	950 790		950 790
258 973	33 995	308	–	2 107 403		2 615 015
–	–	–	–	30 964		30 964

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($) Honoraires	Création
Santé et Soins de longue durée (suite)				
Programme de dépistage des maladies chez les nouveau-nés[2]	–	–	–	–
Campagne des infirmières et infirmiers de l'Ontario	4	26	–	–
Réseau Trillium pour le don de vie	1	3	–	–
Virus du Nil occidental	3	98	16 750	17 374
Promotion de la santé				
Désaccoutumance au tabac–Stratégie Ontario sans fumée	5	63	27 650	11 263
Promotion de la saine alimentation et de la vie active auprès des préadolescents	1	3	139 558	4 228
Fumée secondaire	1	4	179 320	36 948
Loi favorisant un Ontario sans fumée	2	31	3 250	–
Campagne stupid.ca (anti-tabac)	4	15	153 500	109 121
Affaires intergouvernementales				
Équité/Déséquilibre fiscal [3]	2	10	350 158	153 273
Cérémonies du jour du Souvenir	1	1	–	–
Travail				
Fin de la retraite obligatoire	2	12	6 000	–
Congé familial pour raison médicale	1	11	9 391	–
Augmentation du salaire minimum 2007	1	12	5 500	–
Affaires municipales et Logement				
Friches contaminées Ontario	1	1	–	–
Gestion du patrimoine naturel dans le centre de Pickering [5]	1	2	–	–
Réalisez votre rêve d'accession à la propriété	1	1	–	–
Richesses naturelles				
Répertoire des municipalités de l'Ontario 2007–Information sur les terres de l'Ontario	1	1	–	81
Baie de Quinte–Invitation à participer	1	1	–	–
Programme Attention : Ours	1	14	–	15 000
Enlèvement d'un pont–Chapleau	1	2	–	–
Enlèvement d'un pont–District de Sudbury	1	2	–	–
Enlèvement d'un pont–District de Timmins	1	2	–	–
Guide des visiteurs de Burlington–Ruisseau Bronte 2007	1	1	–	–
Protégeons nos terres–Conservation de la nature Canada	1	1	–	174
Parc provincial du Lac Charleston–Guide des loisirs	1	1	–	–
Élimination des déchets du lac Como	1	1	–	–
Séances d'information sur le cormoran	1	3	–	–

2. Les dépenses ont été déclarées en 2005-2006, mais d'autres dépenses sont prévues pour 2006-2007.
3. L'annonce a été retirée.
5. L'annonce a été annulée après avoir été approuvée.

Coûts de tiers ($)				Coûts médias ($)		Total
Production	Interprétation	Distribution	Autre	CAN	US	($ CAN)
–	–	–	–	138 063		138 063
–	–	–	–	1 715 246		1 715 246
–	–	–	–	279 121		279 121
64 092	15 649	1 050	68 768	1 998 125		2 181 808
383 956	89 001	18 614	26 975	2 264 896		2 822 355
277 824	63 836	–	–	584 923		1 070 369
11 364	6 962	–	21 493	57 706		313 793
21 826	6 402	–	35 804	1 100 471		1 167 753
515 013	169 356	1 532	52 093	2 208 132		3 208 746
549 981	–	1 532	–	–		1 054 944
–	–	–	–	18 804		18 804
–	–	–	12 100	231 080		249 180
–	–	–	1 300	31 243		41 934
–	–	–	12 100	114 282		131 882
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	2 041		2 122
–	–	–	96	1 442		1 538
–	–	–	700	331 100		346 800
–	–	–	45	–		45
–	–	–	48	512		560
–	–	–	45	410		455
–	–	–	–	1 375		1 375
–	–	–	–	3 700		3 874
–	–	–	–	105		105
–	–	–	–	76		76
–	–	–	53	187		240

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($) Honoraires	Création
Richesses naturelles (suite)				
Aliénation des terres de la Couronne–Lac Dog	1	1	–	–
Atlas des politiques d'aménagement des terres de la Couronne–District de Sault Ste. Marie	1	1	–	–
Chasseurs de chevreuils	1	1	–	–
Station piscicole de Dorion	1	1	–	–
Plan provisoire de gestion de la végétation du ruisseau Bronte	1	3	–	–
Plan provisoire de gestion de la végétation d'Inverhuron	1	3	–	–
La sécheresse et les incendies de forêt	1	1	–	–
Donner à manger aux chevreuils ou aux wapitis	1	1	–	258
Prévention des incendies–Télédistribution, radio	1	5	–	–
Prévention des incendies–Les vents violents font augmenter les risques de feux de forêt [5]	1	1	–	–
Message de prévention Intelli-feu–Magazine *Kenora Stuff*	1	1	–	–
Prévention des incendies de forêt Intelli-feu	1	2	–	–
Trousse d'information sur la prévention des incendies de forêt Intelli-feu	1	6	–	162
Refuge ichtyologique du ruisseau Black au lac Doré dans le canton de Wilberforce	1	1	–	–
Zone de gestion des pêches hivernales	1	1	–	148
Comté de Haldimand, Guide des expériences 2007	1	1	–	–
Aidez à protéger le patrimoine naturel de l'Ontario–Service téléphonique	1	1	–	258
Espèces envahissantes–Guide de vacances	1	1	–	–
Guide des saisons de Kawartha–2007	1	1	–	–
Information sur les terres de l'Ontario–Réseau routier	1	1	–	–
Fermeture du dépotoir du lac Manion	1	1	–	–
Festival de l'érable–Parc provincial du Ruisseau Bronte	1	2	–	–
Barrages des lacs Mary et Kawagama	1	1	–	–
Qui sait quelle aventure vous attend... au bord de l'étang–Zones humides vitales	1	3	–	12 500
Réseau de la rivière Michipicoten	1	3	–	–
Réseau de la rivière Montréal	1	1	–	–
Loi sur la protection des eaux navigables–Rivière Michipicoten	1	1	–	–
Chutes Neys et Rainbow –Programme de location saisonnière 2007	1	1	–	–
Nord de l'Ontario–*Lake Superior Magazine Guide*	1	1	–	100
Parcs Ontario–Matériel publicitaire bilingue	1	2	–	848
Parcs Ontario–Magazine *Camping Caravaning* [2]	–	–	–	63

2. Les dépenses ont été déclarées en 2005-2006, mais d'autres dépenses sont prévues pour 2006-2007.

5. L'annonce a été annulée après avoir été approuvée.

Coûts de tiers ($)				Coûts médias ($)		Total
Production	Interprétation	Distribution	Autre	CAN	US	($ CAN)
–	–	–	–	384		384
–	–	–	96	2 184		2 280
–	–	–	–	333		333
–	–	–	–	575		575
–	–	–	–	1 091		1 091
–	–	–	–	287		287
–	–	–	–	315		315
–	–	–	–	–		258
–	–	–	–	382 888		382 888
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	600		600
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	–		162
–	–	–	–	1 025		1 025
–	–	–	–	–		148
–	–	–	–	335		335
–	–	–	–	–		258
–	–	–	–	183		183
–	–	–	–	690		690
–	–	–	–	730		730
–	–	–	–	395		395
–	–	–	–	5 600		5 600
–	–	–	–	1 922		1 922
7 500	–	–	1 500	53 500		75 000
–	–	–	–	86		86
–	–	–	–	843		843
–	–	–	–	86		86
–	–	–	–	794		794
–	–	–	–	–	514	100
–	–	–	–	33 320		34 168
–	–	–	–	350		413

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($) Honoraires	Coûts d'agence ($) Création
Richesses naturelles (suite)				
Parcs Ontario, Nord de l'Ontario—Carte-guide de vacances 2007	1	1	–	–
Parcs Ontario, Nord de l'Ontario—*Circle Tour Adventure Guide*	1	1	–	–
Parcs Ontario, Région du Nord-Ouest—Au pays du soleil couchant 2007	1	1	–	–
L'Ontario Chemins de découverte—automne/hiver	1	2	–	458
Modèles de plans de gestion des parcs	1	17	–	–
Plans d'aménagement des parcs Bonnechère et Foy Property [2]	–	–	–	–
Comité consultatif de la chasse et de la pêche du district de Pembroke	1	2	–	–
Guide de la Chambre de commerce de Perth—Parcs Ontario	1	1	–	–
Plan préliminaire d'aménagement du parc Petawawa Terrace	1	1	–	–
Parc provincial Petawawa Terrace	1	1	–	–
Modification mineure proposée à l'atlas des politiques d'aménagement du réseau routier	1	2	–	–
Plans d'aménagement du parc provincial Queen Elizabeth II Wildlands	1	1	–	–
Parc provincial Quetico	1	1	–	–
Plans d'aménagement du parc provincial Quetico	1	1	–	–
Plan de gestion des pêches du parc provincial Quetico	1	1	–	–
Guide des visiteurs de Saugeen Shores 2007	1	1	–	–
Programme de location saisonnière de terrains de camping	1	2	–	–
Programme de location saisonnière de terrains de camping—Parc provincial du Lac White [2]	–	–	–	–
Location saisonnière/mensuelle de terrains de camping—Chutes Kakabeka, Sleeping Giant et Quetico	1	1	–	–
Information sur les parcs de la zone de Temagami	1	1	–	–
Planification intégrée de Temagami	2	4	–	–
Parcs de Temagami [1]	1	2	–	–
Guide des visiteurs de Thunder Bay	1	1	–	–
Entretien du barrage de West Arm	1	1	–	–
Parc provincial du Lac White [1]	1	1	–	–
Développement du Nord et Mines				
Magazine du 75e anniversaire—Prospecteurs et entrepreneurs	1	1	–	–
Géologie Ontario	1	1	–	–
Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario—Publicité collective	1	1	–	–
Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario—Programme des jeunes entrepreneurs	1	2	–	–

1. Les dépenses seront déclarées en 2007-2008.
2. Les dépenses ont été déclarées en 2005-2006, mais d'autres dépenses sont prévues pour 2006-2007.

Coûts de tiers ($)				Coûts médias ($)		Total
Production	Interprétation	Distribution	Autre	CAN	US	($ CAN)
–	–	–	–	795		795
–	–	–	–	3 105	2 363	3 105
–	–	–	–	945		945
–	–	–	–	6 855		7 313
–	–	67	–	478		545
–	–	–	–	735		735
–	–	–	–	1 442		1 442
–	–	–	–	500		500
–	–	–	–	639		639
–	–	–	–	503		503
–	–	–	–	2 096		2 096
–	–	–	–	1 355		1 355
–	–	–	–	1 006		1 006
–	–	–	–	391		391
–	–	–	–	770		770
–	–	–	–	900		900
–	–	–	45	1 305		1 350
–	–	–	–	560		560
–	–	–	–	660		660
–	–	–	–	400		400
–	–	–	209	6 903		7 112
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	850		850
–	–	–	–	135		135
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	9 595		9 595
–	–	–	–	11 400		11 400

Ministère/Titre de la campagne	Nombre de soumissions	Nombre de documents	Coûts d'agence ($) Honoraires	Coûts d'agence ($) Création
Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario				
Revendication frontalière de la Première nation de Michipicoten	1	1	–	–
Recherche et Innovation				
Prix d'innovation du premier ministre [3]	1	1	2 376	–
Petites entreprises et Entrepreneuriat				
Hommage à la petite entreprise	1	3	25 418	–
Formation, Collèges et Universités				
Salon Formation Carrière [1]	1	1	–	–
Salon Formation Carrière d'octobre 2006	1	1	–	–
Emploi Ontario—« Aujourd'hui je peux »	2	29	48 389	79 424
Nouveau RAFEO—« Boulangerie »	2	25	80 415	265 266
Fenêtre d'accès au RAFEO [1]	1	4	17 903	–
Étudier à l'étranger [1]	1	1	–	–
Transports				
Plaque d'immatriculation des anciens combattants 2006	2	3	19 550	2 376
Par amour—Siège de sécurité pour enfant	4	8	135 000	–
Total	**189**	**1 047**	**3 484 957**	**1 776 859**

1. Les dépenses seront déclarées en 2007-2008.
3. L'annonce a été retirée.

Coûts de tiers ($)				Coûts médias ($)		Total
Production	**Interprétation**	**Distribution**	**Autre**	**CAN**	**US**	($ CAN)
–	–	–	–	200		200
–	–	–	–	–		2 376
5 750	–	5 740	1 241	232 165		270 314
–	–	–	–	–		–
–	–	–	–	3 381		3 381
–	–	–	50 094	760 168		938 076
–	–	–	12 000	1 919 776		2 277 457
–	–	–	–	–		17 903
–	–	–	–	–		–
10 977	3 875	594	–	728 619		765 991
193 426	35 558	–	16 900	1 391 671		1 772 555
6 831 813	**835 328**	**417 841**	**395 869**	**54 993 699**	**298 375**	**68 736 366**

Chapitre 7

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Le Bureau du vérificateur général de l'Ontario s'est engagé à promouvoir la responsabilisation, l'économie, l'efficience et l'efficacité dans les activités du gouvernement et du secteur parapublic, dans l'intérêt des citoyens et citoyennes de l'Ontario. Il soumet à l'Assemblée législative de l'Ontario des informations et des conseils objectifs sur les résultats de ses vérifications et examens indépendants des finances et de l'optimisation des ressources. Ce faisant, le Bureau aide l'Assemblée législative à tenir le gouvernement, ses administrateurs et les bénéficiaires de subventions responsables de la qualité de leur administration des deniers publics et de l'optimisation des ressources dans la prestation des services au public. Le Bureau exerce ses activités en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*, que l'on peut consulter sur le site Lois-en-ligne à **www.e-laws.gov.on.ca**.

Loi sur le vérificateur général

La *Loi sur le vérificateur général* a vu le jour à la suite de l'adoption, le 22 novembre 2004, du projet de loi 18, *Loi modifiant des lois en ce qui concerne la vérification des comptes*, qui a reçu la sanction royale le 30 novembre 2004. Le projet de loi 18 visait à apporter certaines modifications à la *Loi sur la vérification des comptes publics* afin de renforcer la capacité du Bureau de servir l'Assemblée législative. La principale modification était l'élargissement du mandat de vérification de l'optimisation des ressources aux organismes du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques. Ce *Rapport annuel 2007* marque la deuxième année de notre mandat de vérification élargi.

Nomination du vérificateur général

Le vérificateur général est un fonctionnaire de l'Assemblée législative nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil sur l'avis du Conseil exécutif (Conseil des ministres). La nomination est faite « sur adresse de l'Assemblée législative », ce qui signifie que la personne nommée doit être approuvée par l'Assemblée législative. La *Loi sur le vérificateur général* stipule également que le président du Comité permanent des comptes publics – qui, selon le Règlement de l'Assemblée, est membre de l'opposition officielle – doit être consulté avant la nomination (pour de plus amples renseignements sur le Comité, voir le Chapitre 8).

Indépendance

Le vérificateur général et le personnel du Bureau sont indépendants du gouvernement et de son administration. Cette indépendance garantit que le Bureau s'acquittera de manière juste et objective de ses responsabilités de vérification et de compte rendu.

Le vérificateur est nommé pour une durée de 10 ans et son mandat ne peut être reconduit; il peut être destitué uniquement pour un motif valable. Par conséquent, le vérificateur général conserve son indépendance à l'égard du gouvernement et des partis politiques à l'Assemblée législative et peut ainsi remplir le mandat législatif du Bureau sans intervention politique.

La Commission de régie interne – un comité législatif omnipartite qui est indépendant du processus administratif gouvernemental – examine et approuve le budget du Bureau, qui est ensuite déposé devant l'Assemblée législative. Comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général*, les dépenses du Bureau relatives à l'exercice 2006-2007 ont été vérifiées par un cabinet de comptables agréés, et les états financiers vérifiés du Bureau ont été soumis à la Commission, avant d'être déposés devant l'Assemblée législative. Les états vérifiés et la discussion des résultats sont présentés à la fin de ce chapitre.

Responsabilités

Nous vérifions les états financiers de la province et les comptes d'un grand nombre d'organismes de la Couronne. Cependant, la plus grande partie de notre travail consiste à vérifier l'administration des programmes gouvernementaux sur le plan de l'optimisation des ressources, y compris les organisations du secteur parapublic bénéficiant de subventions publiques ainsi que les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne. Nos responsabilités sont énoncées dans la *Loi sur le vérificateur général* (voir les sections « Vérifications de l'optimisation des ressources » et « Vérifications d'attestation » plus loin dans ce chapitre pour plus de détails sur ces deux types de vérifications).

Le Bureau présente le résultat de ses vérifications dans un Rapport annuel qu'il dépose devant l'Assemblée législative. Il peut également présenter n'importe quand, à l'Assemblée législative, un rapport spécial sur toute affaire qui, aux yeux du vérificateur général, ne devrait pas attendre la publication du Rapport annuel. Nous aidons et conseillons aussi le Comité permanent des comptes publics lors de son examen du Rapport annuel du vérificateur général.

Il importe de noter que nos activités de vérification comprennent l'examen de l'administration et de la mise en application des décisions stratégiques du gouvernement par la direction. Le Bureau ne se prononce pas sur les mérites des politiques gouvernementales; ce rôle revient à l'Assemblée législative, qui surveille continuellement ces politiques et tient lieu de critique en posant des questions au cours des sessions législatives et en examinant les lois et les budgets des dépenses.

Nous avons le droit d'accéder à toutes les informations et à tous les dossiers pertinents dont nous avons besoin pour exercer nos fonctions aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*. Par respect pour le principe des droits et privilèges du Conseil des ministres, le Bureau ne demande pas l'accès aux délibérations du Conseil. Il peut toutefois accéder à pratiquement tous les autres renseignements contenus dans les mémoires soumis au Conseil ou dans ses décisions, s'il le juge nécessaire, pour s'acquitter de ses responsabilités de vérification et de compte rendu aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*.

ORGANISMES DE LA COURONNE ET SOCIÉTÉS CONTRÔLÉES PAR LA COURONNE

Conformément au paragraphe 9(2) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de vérifier les comptes des organismes de la Couronne qui ne sont pas vérifiés par un autre vérificateur. L'Annexe 1, Partie 1 liste les organismes vérifiés en 2006-2007. Des cabinets d'experts-comptables sont engagés sous contrat par le Bureau pour vérifier en son nom les états financiers de certains de ces organismes.

L'Annexe 1, Partie 2 et l'Annexe 2 listent respectivement les organismes de la Couronne et les sociétés contrôlées par la Couronne dont les comptes ont été vérifiés par des cabinets d'experts-comptables en 2006-2007. Le paragraphe 9(2) de la *Loi sur le vérificateur général* exige des cabinets d'experts-comptables nommés comme vérificateurs de certains organismes de la Couronne qu'ils effectuent leurs vérifications sous la direction du vérificateur général et lui fassent rapport. Conformément au paragraphe 9(3) de la Loi, les cabinets d'experts-comptables qui effectuent la vérification d'une société contrôlée par la Couronne doivent présenter au vérificateur général une copie des états financiers vérifiés de la société ainsi qu'une copie du rapport des conclusions et des recommandations destinées à la direction (lettres de recommandations).

RESPONSABILITÉS SUPPLÉMENTAIRES

En vertu de l'article 16 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général doit examiner toutes les questions relatives aux comptes publics qui lui sont renvoyées par résolution du Comité permanent des comptes publics et faire les rapports nécessaires à cet égard.

L'article 17 de la Loi autorise le vérificateur général à accomplir les missions spéciales qui lui sont confiées par l'Assemblée législative, par le Comité permanent des comptes publics (par résolution de ce comité) ou par un ministre de la Couronne. Ces missions spéciales ne doivent toutefois pas empiéter sur les autres fonctions du vérificateur général, qui peut refuser une mission demandée par un ministre si, à son avis, elle entre en conflit avec ses autres fonctions.

Durant la période de vérification visée par le présent Rapport annuel (d'octobre 2006 à septembre 2007), le Bureau a mené les missions spéciales suivantes conformément à l'article 17 :

- un Examen spécial de l'entente de remise en état conclue avec Bruce Power, pour le ministère de l'Énergie et dont le rapport a été remis le 5 avril 2007;
- un Examen spécial des subventions octroyées en fin d'exercice par le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration, à l'intention du premier ministre et dont le rapport a été remis le 26 juillet 2007.

L'article 10 de la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières* stipule que le ministre des Finances rend public un rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario au cours de l'année électorale et que le vérificateur général examine ce rapport. Le Bureau a déposé la déclaration énonçant les résultats de son examen du rapport préélectoral 2007 du ministère des Finances le 18 juin 2007.

Activités de vérification

TYPES DE VÉRIFICATIONS

Les vérifications de l'optimisation des ressources, d'attestation et de conformité sont les trois grandes catégories de vérifications effectuées par le Bureau. La conformité est généralement vérifiée dans le cadre des vérifications de l'optimisation des ressources et d'attestation. Une brève description de chaque type de vérification figure ci-après.

Vérifications de l'optimisation des ressources

Les sous-alinéas 12(2)f)(iv) et (v) de la *Loi sur le vérificateur général* exigent du vérificateur général qu'il présente un rapport sur tous les cas où il a constaté que des sommes d'argent avaient été dépensées sans égard adéquat à l'économie et l'efficience, ou qu'il n'y avait pas de procédures appropriées en place pour mesurer l'efficacité des programmes et en rendre compte. Autrement dit, nos vérifications de l'optimisation des ressources visent l'administration des programmes, des activités et des systèmes par la direction, y compris les principaux systèmes d'information. Le Bureau remplit son mandat de vérification de l'optimisation des ressources en vérifiant divers programmes des ministères et organismes de la Couronne et, à compter de l'exercice 2005-2006, les activités de certains bénéficiaires de subventions et des sociétés contrôlées par la Couronne. Les organismes gouvernementaux et les entités financées par l'État que nous vérifions sont désignés sous l'appellation « entités vérifiées ». Les vérifications de l'optimisation des ressources représentent environ les deux tiers du travail du Bureau. Les résultats des vérifications de l'optimisation des ressources effectuées entre octobre 2006 et septembre 2007 sont présentés au Chapitre 3.

Il n'est pas du ressort du Bureau de mesurer ou d'évaluer l'efficacité des programmes, d'en rendre compte, ou d'élaborer des normes ou des mesures de rendement. Ce sont là des fonctions qui relèvent de la direction de l'entité vérifiée. Le Bureau a la responsabilité de signaler les cas où l'entité vérifiée ne s'est pas acquittée de ces fonctions de manière satisfaisante.

Nous planifions et effectuons nos vérifications de l'optimisation des ressources, et en rendons compte, conformément aux normes professionnelles applicables aux missions de certification, qui englobent l'optimisation des ressources et la conformité, établies par l'Institut Canadien des Comptables Agréés. Ces normes nous obligent à utiliser des processus adéquats pour maintenir la qualité, l'intégrité et la valeur de notre travail pour notre client, qui est l'Assemblée législative. Certains de ces processus, ainsi que le degré de certitude qu'ils nous permettent de fournir, sont décrits ci-après.

Sélection des programmes et activités aux fins de vérification

Les principaux programmes et activités administrés par des ministères font l'objet d'une vérification environ tous les cinq à sept ans. Divers facteurs sont pris en considération dans la sélection des programmes et activités d'un ministère aux fins de la vérification annuelle. Ces facteurs comprennent les résultats des vérifications antérieures et des examens de suivi connexes, le total des revenus ou des dépenses à risque, l'impact du programme ou de l'activité sur le public, le risque inhérent dû à la complexité et à la diversité des opérations, les changements importants récemment apportés aux opérations des programmes, l'importance d'éventuels problèmes susceptibles d'être décelés par une vérification et le coût de la vérification par rapport aux avantages perçus. Les problèmes éventuels sont décelés principalement par un examen préliminaire de l'entité vérifiée et de ses programmes et activités.

Nous tenons également compte du travail effectué ou planifié par les vérificateurs internes de l'entité vérifiée. La pertinence, l'opportunité et la portée du travail effectué par les vérificateurs internes peuvent avoir une influence sur l'échéancier, la fréquence et l'étendue de nos propres activités de vérification. En ayant accès aux plans, documents de travail et rapports des vérificateurs internes et en se fiant, dans la mesure du possible, à leurs activités, le Bureau réussit à éviter le double emploi.

À la suite de l'élargissement de notre mandat de vérification de l'optimisation des ressources aux organismes du secteur parapublic et aux sociétés contrôlées par la Couronne, nous nous sommes

donné comme objectif pendant les deux premières années de notre nouveau mandat de mener des vérifications de l'optimisation des ressources dans tous les principaux secteurs qui bénéficient de subventions, en particulier les deux plus grands secteurs, soit les hôpitaux et les conseils scolaires.

Objectifs et degrés d'assurance

L'objectif de notre vérification de l'optimisation des ressources est de satisfaire aux exigences des sous-alinéas 12(2)f)(iv) et (v) de la *Loi sur le vérificateur général* en repérant et en signalant les importants problèmes d'optimisation des ressources. Nos rapports contiennent également des recommandations pour améliorer les contrôles, renforcer l'optimisation des ressources et atteindre les objectifs établis dans la loi, ainsi que les réponses de la direction à nos recommandations.

Les objectifs particuliers de chaque vérification ou examen sont clairement énoncés dans la section « Objectif(s) et portée de la vérification » de chaque rapport, c'est-à-dire chaque section du Chapitre 3 (Rapports sur les vérifications d'optimisation des ressources).

Dans presque tous les cas, notre travail est planifié et effectué dans le but de garantir un degré d'assurance de niveau vérification. Pour obtenir ce degré d'assurance, nous interrogeons le personnel de direction et analysons l'information qu'il fournit; examinons et mettons à l'essai les systèmes, procédures et transactions; confirmons les faits auprès de sources indépendantes; au besoin, obtenons l'aide et les conseils de spécialistes dans des domaines hautement techniques.

Par « degré d'assurance de niveau vérification », on entend le niveau le plus élevé d'assurance que le Bureau peut normalement atteindre sur un sujet donné. On ne peut pas déterminer avec un degré de certitude absolue que toutes les questions importantes ont été examinées, et ce, pour diverses raisons, dont les limites des sondages comme moyen de recueillir des renseignements à partir desquels on peut tirer des conclusions; les limites inhérentes aux systèmes de contrôle (par exemple, la direction ou le personnel est souvent en mesure de se soustraire aux contrôles relatifs à un processus ou à une procédure); le fait qu'une bonne partie des preuves disponibles pour tirer une conclusion sur nos objectifs ont un caractère persuasif plutôt que concluant; le besoin d'exercer un jugement professionnel, par exemple pour interpréter l'information.

Rarement, pour des raisons telles que la nature du programme ou de l'activité, les restrictions découlant de la *Loi sur le vérificateur général* ou le coût prohibitif qu'impose un degré d'assurance élevé, le Bureau procède à un examen plutôt qu'à une vérification. Un examen fournit un degré d'assurance moyen, principalement obtenu grâce à des enquêtes et des discussions avec le personnel de direction, des analyses des renseignements fournis, ainsi que des examens et contrôles limités des systèmes, procédures et opérations.

Critères

Conformément aux normes professionnelles applicables aux missions de certification, nous planifions et effectuons le travail de façon à tirer une conclusion sur les objectifs déclarés. Nous dégageons une conclusion et formulons des observations et recommandations en évaluant l'administration d'un programme ou d'une activité par rapport à des critères appropriés. Nous déterminons ces critères au stade de la planification de la vérification ou de l'examen en procédant à une recherche approfondie de sources telles que : comités de spécialistes reconnus; lois, règlements et autres autorisations applicables; autres organismes ou territoires de compétence offrant des programmes et services semblables; politiques et procédures du personnel de direction; critères appliqués avec succès à d'autres vérifications ou examens.

Pour assurer leur pertinence, nous examinons les critères appliqués avec les cadres supérieurs responsables du programme ou de l'activité au stade de la planification de la vérification ou de l'examen.

Communication avec la haute direction

Pour assurer l'exactitude factuelle de ses observations et conclusions, le personnel du Bureau reste en communication avec la haute direction de l'entité vérifiée tout au long de la vérification ou de l'examen. Avant d'entamer son travail, il rencontre les cadres pour discuter des objectifs, des critères et de son mandat en général. Pendant la vérification ou l'examen, il rencontre la direction pour la renseigner sur les progrès accomplis et garder les lignes de communication ouvertes. À la fin du travail sur place, la direction est mise au courant des résultats préliminaires de la vérification. Nous préparons ensuite un rapport provisoire, dont nous discutons avec la haute direction. Ses réponses écrites à nos recommandations sont commentées et incorporées dans le rapport provisoire. Le vérificateur général finalise le rapport provisoire (sur lequel sera fondé le Chapitre 3 du Rapport annuel) avec le sous-ministre ou le dirigeant de l'organisme de la Couronne, de la société ou de l'organisme bénéficiaire de subventions responsable avant la publication du Rapport annuel.

Vérifications d'attestation

Les vérifications d'attestation (des états financiers) ont pour but de faire connaître l'opinion du vérificateur sur un ensemble d'états financiers, conformément aux normes de vérification généralement reconnues. L'opinion exprimée précise si la présentation, dans les états financiers, des résultats et de la situation financière de l'entité concernée est fidèle et conforme aux conventions comptables appropriées, qui, dans la plupart des cas, sont les principes comptables généralement reconnus du Canada. Le Bureau procède chaque année à des vérifications d'attestation des états financiers consolidés de la province et d'un grand nombre d'organismes de la Couronne.

Conformément au paragraphe 9(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu d'examiner les relevés des encaissements et des décaissements des deniers publics constituant le Trésor, détenus en fiducie ou autrement. À cette fin, et conformément au paragraphe 12(3), le Bureau fait une vérification d'attestation annuelle pour permettre au vérificateur général d'exprimer une opinion sur la fidélité des états financiers consolidés de la province.

En ce qui concerne les vérifications d'attestation menées auprès des organismes, les lois qui régissent les organismes précisent généralement que le vérificateur général doit en rendre compte au conseil d'administration de l'organisme et au(x) ministre(s) responsable(s). Le Bureau présente également des copies de l'opinion des vérificateurs et des états financiers connexes au sous-ministre du ministère responsable ainsi qu'au secrétaire du Conseil du Trésor.

Lorsque nous notons, au cours d'une vérification d'attestation, que des améliorations doivent être apportées par la direction de l'organisme, nous préparons une lettre de recommandations provisoire, nous l'examinons avec la haute direction et nous la modifions en conséquence, au besoin. À la suite de l'approbation de la lettre de recommandations et de la réponse de la haute direction de l'organisme, nous préparons une lettre de recommandations définitive et, si nous le jugeons nécessaire, nous en discutons avec le comité de vérification de l'organisme et la soumettons au dirigeant de l'organisme.

Vérifications de conformité

Le paragraphe 12(2) de la *Loi sur le vérificateur général* oblige le vérificateur général à signaler les cas où :

- les comptes n'ont pas été tenus correctement ou les deniers publics n'ont pas fait l'objet d'une reddition de compte complète;
- des pièces comptables ou registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées n'ont pas été suffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, pour vérifier efficacement l'évaluation, la collecte et la répartition adéquate des recettes ou pour assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;
- des fonds ont été dépensés à des fins autres que celles prévues.

Dans le cadre de nos vérifications d'attestation annuelles des organismes, nous évaluons souvent les contrôles visant à gérer ces risques. Dans le cadre de la vérification de l'optimisation des ressources, nous :

- déterminons les dispositions des lois et autorisations qui régissent les programmes, activités, organismes de la Couronne, sociétés ou organismes bénéficiaires de subventions examinés ou que la direction est chargée d'administrer;
- effectuons les sondages et procédures que nous estimons nécessaires pour obtenir une assurance raisonnable que la direction s'est conformée aux lois et autorisations à tous les égards importants.

MISSIONS SPÉCIALES

Conformément à ce que nous avons mentionné précédemment, en vertu des articles 16 et 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général doit également rendre compte des missions spéciales accomplies pour l'Assemblée législative, le Comité permanent des comptes publics ou un ministre de la Couronne. À la conclusion d'une telle mission, il en rend généralement compte à l'autorité qui en a fait la demande.

CONFIDENTIALITÉ DES DOCUMENTS DE TRAVAIL

Dans le cadre de nos activités, nous préparons des rapports de vérification et des lettres de recommandations préliminaires qui font partie intégrante de nos documents de travail. Il est à noter qu'en vertu de l'article 19 de la *Loi sur le vérificateur général*, il n'est pas nécessaire de déposer ces documents de travail devant l'Assemblée législative ou un de ses comités. Le Bureau n'étant pas assujetti à la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, l'inaccessibilité de ses rapports et documents de travail, y compris toute l'information obtenue auprès des ministères et organismes en cours de vérification, offre une autre garantie de confidentialité.

CODE DE CONDUITE PROFESSIONNELLE

Le Bureau a élaboré un code de conduite professionnelle pour encourager le personnel à maintenir des normes élevées et pour garantir un milieu de travail professionnel. Il s'agit d'un énoncé général de la philosophie, des principes et des règles régissant la conduite des employés du Bureau, qui sont tenus de se comporter de manière professionnelle et de s'efforcer d'atteindre les plus hautes normes de conduite, de compétence et d'intégrité dans leur travail. Le code précise le raisonnement qui sous-tend ces attentes et les responsabilités du Bureau envers l'Assemblée législative, le public et les entités que nous vérifions. Il offre aussi une orientation sur les exigences en matière de divulgation ainsi que sur les mesures à prendre pour éviter les situations de conflits d'intérêts. Tous les employés sont tenus de produire une déclaration annuelle relative aux conflits d'intérêts.

Organisation et personnel du bureau

Le Bureau est structuré en équipes de portefeuille. Ce cadre de travail vise à aligner des entités de vérification apparentées et à favoriser les connaissances spécialisées dans les divers domaines de vérification. Les portefeuilles, dont la composition s'inspire plus ou moins de l'organisation des ministères gouvernementaux, relèvent chacun d'un directeur qui supervise les vérifications au sein du portefeuille qui lui est assigné et dont il assume la responsabilité. Un certain nombre de chefs et d'autres membres du personnel de vérification prêtent main-forte aux directeurs de portefeuille et complètent les équipes (voir la Figure 1).

Le vérificateur général, le sous-vérificateur général, les directeurs et le gestionnaire des Ressources humaines composent le Comité de la haute direction du Bureau.

Conseil canadien des vérificateurs législatifs

La 35e réunion annuelle du Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) a eu lieu à Victoria (Colombie-Britannique) du 19 au 21 août 2007. Depuis quelques années, cette réunion annuelle coïncide avec la conférence annuelle du Conseil canadien des comités des comptes publics. Elle regroupe des vérificateurs législatifs ainsi que des membres des comités permanents des comptes publics du gouvernement fédéral, des provinces et des territoires, et permet à ceux-ci de partager des idées et d'échanger des informations.

Visiteurs de l'étranger

En tant que chef de file reconnu en vérification de l'optimisation des ressources, le Bureau est souvent prié de rencontrer des délégations de l'étranger pour discuter de ses rôles et responsabilités et partager ses expériences en optimisation des ressources et dans d'autres domaines de vérification. Durant l'exercice visé par ce rapport, le Bureau a accueilli trois délégations de législateurs et de vérificateurs de la Chine et deux de l'Afrique du Sud et reçu la visite de législateurs de l'Australie à deux reprises.

Responsabilité financière

Les faits saillants et états financiers vérifiés suivants reflètent les résultats financiers du Bureau pour l'exercice 2006-2007.

FAITS SAILLANTS FINANCIERS

L'exercice 2006-2007 a été l'un des plus stimulants et des plus productifs dans les annales du Bureau et ce, pour plusieurs raisons :

- Nous avons continué d'exercer notre mandat élargi de vérification de l'optimisation des ressources en menant quatre vérifications de plus dans le secteur parapublic. Nous avons notamment procédé à nos premières vérifications de ce type du Réseau GO, des universités et des établissements de soins de longue durée et à notre deuxième série de vérifications des hôpitaux.
- Nous avons mené à bien deux missions spéciales, à savoir un examen spécial de l'*entente de remise en état conclue avec Bruce Power*, pour le ministre de l'Énergie et dont le rapport a été publié en avril 2007, et un examen spécial

Figure 1 : Organisation du Bureau au 30 septembre 2007

Vérificateur général

Jim McCarter

Sous-vérificateur général

Gary Peall

Ressources humaines

Annemarie Wiebe, gestionnaire
Shayna Whiteford, adjointe aux RH

Pratiques professionnelles

David Lee, gestionnaire

Recherche

John Landerkin, gestionnaire
Michael Radford

Opérations

John Sciarra, directeur

Administration
Shanta Persaud, coordonnatrice des services financiers et administratifs
Maureen Bissonnette, commis aux comptes fournisseurs
Elisa Johnston, réceptionniste
Sohani Myers, commis à l'administration
Christine Wu, adjointe administrative

Communications et Examen de la publicité gouvernementale
Christine Pedias (par intérim)/Andréa Vanasse, chef des communications générales et de l'examen de la publicité gouvernementale
Shirley Falkner, coordonnatrice administrative
Mariana Green, agente Web et production
Tiina Randoja, coordonnatrice de la rédaction et des communications

Technologie de l'information
Peter Lee, spécialiste des systèmes
Shams Ali, agent des systèmes

Portefeuilles et personnel de vérification

Santé et promotion de la santé

Rudolph Chiu, directeur
Sandy Chan, gestionnaire
Denise Young, gestionnaire
Frederick Chan
Anita Cheung
Oscar Rodriguez
Pasha Sidhu
Celia Yeung
Gigi Yip

Comptes publics, Finances et Technologie de l'Information

Paul Amodeo, directeur
Rita Mok, gestionnaire
Bill Pelow, gestionnaire
Suzanna Chan
Henry Cheng
Marcia DeSouza
Ben Lau

Organismes de la Couronne

John McDowell, directeur
Walter Allan, gestionnaire
Tom Chatzidimos
Jasmine Chen
Mary Romano
Megan Sim

Transports, Infrastructure et Affaires municipales

Andrew Cheung, directeur
Gus Chagani, gestionnaire
Teresa Carello
Kim Cho
Jindong Fu
Isabella Ho
Jemima Lao
Fiona Mak
Myuran Palasandiran
Gajalini Ramachandran
Alexander Truong

Éducation et Formation

Nick Mishchenko, directeur
Michael Brennan, gestionnaire
Fraser Rogers, gestionnaire
Ariane Chan
Zahra Jaffer
Mythili Kandasamy
Emanuel Tsikritsis
Dora Ulisse
Brian Wanchuk
Oksana Wasylyk

Fournisseurs de soins de santé et de soins de longue durée

Susan Klein, directrice
Laura Bell, gestionnaire
Naomi Herberg, gestionnaire
Kevin Aro
Matthew Brikis
Sally Chang
Ted D'Agostino
Veronica Ho
Gloria Tsang

Justice et Réglementation

Vince Mazzone, directeur
Rick MacNeil, gestionnaire
Vishal Baloria
Helen Chow
Howard Davy
Kandy Fletcher
Linda Fung
Rashmeet Gill
Mark Hancock
Anat Ishai
Alfred Kiang
Cynthia Lau
Ruchir Patel
Vivian Sin
Janet Wan

Services sociaux et communautaires et Revenu

Walter Bordne, directeur
Wendy Cumbo, gestionnaire
Johan Boer
Stephanie Chen
Constantino De Sousa
Katrina Exaltacion
Inna Guelfand
Li-Lian Koh
Angela Schieda
Aldora Sequeira
Nick Stavropoulos
Maria Zuyev

Développement économique, Environnement et Richesses naturelles

Gerard Fitzmaurice, directeur
Vanna Gotsis, gestionnaire
Tony Tersigni, gestionnaire
Izabela Beben
Tino Bove
Jason Hung
Roger Munroe
Catherine Porter
Mark Smith
Zhenya Stekovic
Ellen Tepelenas

à l'intention du premier ministre de l'Ontario *des Subventions octroyées en fin d'exercice par le ministère des Affaires civiques et de l'Immigration*, qui nous a été demandé en mai 2007 et dont nous avons remis le rapport deux mois plus tard.

- Nous avons effectué le tout premier examen du *Rapport préélectoral sur les finances de l'Ontario 2007*, comme l'exige la *Loi de 2004 sur la transparence et la responsabilité financières*, et publié notre rapport en juin 2007.
- Nous avons consacré beaucoup d'efforts à la mise en œuvre de nouvelles normes d'assurance et d'une nouvelle méthode pour mener nos vérifications des états financiers, et ce, avec succès.
- Nous nous sommes acquittés avec succès de nos responsabilités en matière d'examen aux termes de la *Loi sur la publicité gouvernementale*.

Nous n'aurions pu relever ces défis sans l'acharnement au travail et le dévouement incomparable de notre personnel et l'apport de nos conseillers chevronnés.

La Figure 2 présente une comparaison de notre budget approuvé et de nos dépenses au cours des cinq derniers exercices, tandis que la Figure 3 montre nos principaux postes de dépenses pour 2006-2007; on y constate que 71 % des dépenses (comparativement à 73 % en 2005-2006) ont trait aux salaires et avantages sociaux de notre personnel, tandis que les services professionnels et autres et le loyer englobent la plupart des autres dépenses. Les pourcentages indiqués dans la Figure 3 n'ont à peu près pas changé au cours des dernières années, exception faite des services professionnels à forfait. Ces services ont été étoffés de façon significative cette année pour nous aider à gérer le volume et la complexité de notre travail.

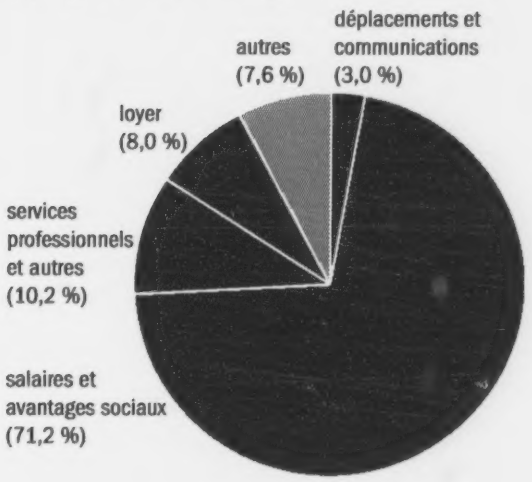
Dans l'ensemble, nos dépenses ont augmenté de 11,4 % (comparativement à 12,1 % en 2005-2006), mais étaient de nouveau de beaucoup inférieures au budget. Au cours de la période de cinq ans présentée dans la Figure 2, nous avons retourné des crédits non utilisés totalisant plus de 5,6 millions de dollars, principalement parce que le Bureau a depuis toujours du mal à recruter et à garder des professionnels qualifiés sur le marché concurrentiel de Toronto, où les échelles salariales du secteur privé dépassent celles du secteur public. Nous discutons de l'évolution de nos dépenses et des défis connexes plus en détail ci-dessous.

Figure 2 : Comparaison des dépenses sur 5 ans (comptabilité d'exercice) (en milliers de dollars)
Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario

	2002-2003	2003-2004	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Budget approuvé	**9 363**	**9 870**	**10 914**	**12 552**	**13 992**
Dépenses réelles					
Salaires et avantages sociaux	6 244	6 943	7 261	8 047	8 760
Loyer	918	914	891	962	985
Services professionnels et autres	654	794	877	951	1 264
Déplacements et communications	170	205	290	324	363
Autres	665	679	533	756	930
Total	**8 651**	**9 535**	**9 852**	**11 040**	**12 302**
Montant remis à la province (d'après les charges déclarées dans les Comptes publics – voir la note 7 afférente aux états financiers)	**684**	**406**	**1 201**	**1 609**	**1 730**

Figure 3 : Dépenses par catégories de dépenses importantes, 2006-2007

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



Salaires et avantages sociaux

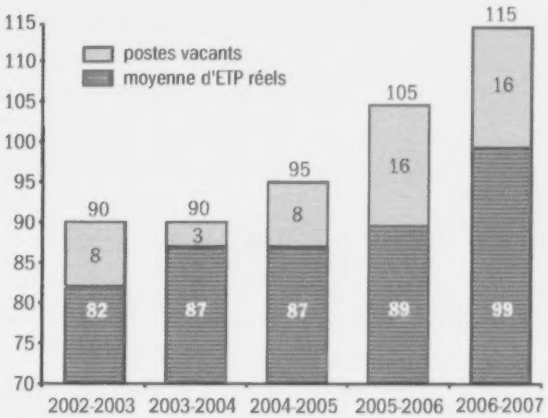
Nos coûts sur le plan des salaires et des avantages sociaux ont grimpé de 8,9 % cette année; cette hausse, qui est inférieure à l'augmentation globale de nos dépenses, est principalement imputable à une augmentation du nombre d'employés et à des hausses de salaire au rendement conformes à celles approuvées pour les fonctionnaires de l'Ontario. À la suite d'une augmentation graduelle de l'effectif approuvé au cours des trois dernières années, qui est passé de 90 à 115 employés (voir la Figure 4), nous avons pu hausser progressivement à 99 notre effectif moyen. Il s'agit d'une progression de 11 % par rapport à 2005-2006 et de 21 % depuis 2002-2003. Toutefois, c'est principalement le nombre de subalternes qui a augmenté cette année puisqu'il s'agit de niveaux où nos salaires et nos avantages sociaux sont plus concurrentiels. En ce qui a trait aux comptables professionnels d'expérience, nous ne sommes pas en mesure de leur offrir des salaires et des avantages sociaux comparables à ce qu'ils peuvent obtenir dans les secteurs privé et parapublic. C'est la principale raison pour laquelle nous avons un nombre important de postes vacants, comme on peut le constater à la Figure 4.

Par exemple, d'après les résultats d'un sondage national mené par l'Institut Canadien des Comptables Agréés (ICCA) et publié en août 2007, la rémunération moyenne des CA est en hausse de 14 % depuis 2005 et atteint 186 500 $ (193 700 $ en Ontario). Alors que le salaire moyen d'un comptable nouvellement agréé était de 68 300 $, ce qui se compare en gros à notre échelle salariale pour cette catégorie de CA, le salaire moyen d'un CA comptant cinq années d'expérience grimpe à 117 700 $, ce qui est plus élevé que le salaire de nos postes de gestionnaires en vérification, même si tous nos gestionnaires comptent plus de cinq années d'expérience et nombre d'entre eux, beaucoup plus. Les salaires de nos employés les mieux rémunérés au cours de l'année civile 2006 sont divulgués à la note 6 afférente à nos états financiers.

Aux termes de la *Loi sur le vérificateur général*, nous devons offrir des niveaux de rémunération similaires à ceux de postes comparables dans la fonction publique de l'Ontario; or, cette rémunération ne peut pas rivaliser avec les salaires offerts par le secteur sans but lucratif et le secteur privé. D'après le sondage effectué récemment par l'ICCA, les salaires moyens des CA au gouvernement (108 700 $) sont de 16 % inférieurs à ceux offerts

Figure 4 : Dotation 2002-2003 – 2006-2007

Préparé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario



Chapitre 7

dans le secteur sans but lucratif (130 000 $) et de 32 % inférieurs à ceux offerts dans les cabinets de services professionnels (159 400 $), soit nos principaux concurrents pour le recrutement des comptables professionnels. Dans le secteur de la vérification, les CA, en moyenne, sont encore mieux rémunérés.

Loyer

Nos coûts liés aux locaux ont légèrement progressé de 2,4 %, car il s'agit de la première année complète de frais de location pour la superficie restante de 10 % que nous avons acquise sur notre étage au cours de l'exercice précédent pour accueillir l'effectif supplémentaire. Les coûts liés aux locaux continuent toutefois de diminuer en proportion des dépenses totales.

Services professionnels et autres

Ces services sont le poste de dépenses qui a le plus fait grimper nos coûts; cette dépense a en effet augmenté de 313 000 $, soit près de 33 %, par rapport à l'année précédente. Les coûts reliés aux professionnels à forfait, soit la plus grande partie de l'augmentation, ont grimpé pour deux raisons :

- Nous avons été obligés de faire appel à davantage de professionnels à forfait parce que nous avons de la difficulté à compléter notre effectif approuvé compte tenu des niveaux de salaire non concurrentiels, de la complexité de notre travail et des délais plus serrés pour finaliser les vérifications des états financiers des organismes de la Couronne et de la province. Notre besoin de professionnels à forfait s'est accru également à cause du besoin croissant d'affecter notre propre personnel à l'exécution de notre mandat élargi de vérification de l'optimisation des ressources.
- Nous avons engagé des coûts contractuels plus élevés pour les cabinets de CA dont nous avons retenu les services, en raison des salaires plus élevés qu'ils versent à leur personnel et des heures supplémentaires requises pour mettre en œuvre les nouvelles normes d'assurance. La hausse de notre volume de production cette année a aussi accru notre besoin d'aide rédactionnelle à forfait.

Déplacements et communications

À la suite de l'élargissement de notre mandat de vérification aux organismes du secteur parapublic, nos coûts liés aux déplacements sont beaucoup plus importants qu'auparavant. Ce fait, combiné au besoin de maintenir des communications électroniques sûres et pratiques avec nos effectifs toujours plus nombreux sur le terrain, a fait grimper les coûts de 12 % par rapport à l'an dernier; ce poste de dépenses a plus que doublé depuis 2002-2003.

Autres

L'amortissement des immobilisations, les frais de formation et les charges législatives correspondent aux autres coûts. Ces coûts ont augmenté de 174 000 $, soit 23 %, par rapport à l'an dernier. Les charges législatives ont grimpé de plus de 50 %, en bonne partie parce que nous avons dû faire appel à l'aide d'un spécialiste dans le cadre de notre examen de l'entente de remise en état conclue avec Bruce Power et à cause du paiement requis des crédits de congés inutilisés au vérificateur général. Ces coûts sont inclus chaque année dans les avantages sociaux, mais dans le cas du vérificateur général, le paiement des crédits de congés non utilisés est considéré comme une dépense législative.

Nous avons également augmenté de 17 % le budget consacré à la formation en raison de l'augmentation des effectifs et du besoin de les préparer à appliquer les nouvelles normes d'assurance et la nouvelle méthode de vérification des états financiers que nous avons adoptées.

Ces augmentations ont été compensées quelque peu par la réduction des coûts associés à notre administration de la *Loi sur la publicité gouvernementale*, étant donné que la plus grande partie des coûts de mise en œuvre initiaux ont été engagés l'an dernier et que le besoin d'une aide spécialisée à cet égard était donc moindre cette année.

FAITS SAILLANTS FINANCIERS

Office of the Auditor General of Ontario
Bureau du vérificateur général de l'Ontario

RESPONSABILITÉ DE LA DIRECTION À L'ÉGARD DES ÉTATS FINANCIERS

La direction du Bureau du vérificateur général de l'Ontario, à qui incombe la responsabilité des états financiers du Bureau pour l'exercice terminé le 31 mars 2007, a préparé ceux-ci conformément à la *Loi sur le vérificateur général* et aux principes comptables généralement reconnus du Canada.

Afin d'assurer l'intégrité et l'objectivité des renseignements financiers, la direction possède un système de contrôles internes comprenant un code de conduite approprié et une structure organisationnelle qui répartit les fonctions de façon efficace. Ces contrôles procurent une assurance raisonnable que les transactions sont autorisées de manière appropriée, que les actifs sont protégés de façon adéquate, que les crédits ne sont pas dépassés et que l'information financière est fiable et juste.

Les états financiers ont été vérifiés par le cabinet Allen & Miles LLP, comptables agréés. Son rapport à la Commission de régie interne, décrivant la portée de l'examen et exprimant une opinion sur les états financiers, figure à la page suivante.

Jim McCarter, CA
Vérificateur général

Gary R. Peall, CA
Sous-vérificateur général

Bur. 1530, 15th Floor
20 Dundas Street West
Toronto, Ontario
M5G 2C2
416-327-2381
fax 416-327-9862

B.P. 105, 15e étage
20, rue Dundas ouest
Toronto (Ontario)
M5G 2C2
416-327-2381
télécopieur 416-327-9862

www.auditor.on.ca

ALLEN & MILES LLP, Chartered Accountants
320 Bay Street, 9th Floor, Toronto, Canada M5J 2W4
Tel: (416) 862-8801 • Fax: (416) 862-2136
Email: toronto@allenmiles.ca • Website: www.allenmiles.ca

AUDITORS' REPORT TO THE BOARD OF INTERNAL ECONOMY OF THE LEGISLATIVE ASSEMBLY OF ONTARIO

We have audited the statement of financial position of the Office of the Auditor General of Ontario as at March 31, 2007 and the statements of operations and accumulated deficit and cash flows for the year then ended. These financial statements are the responsibility of the management of the Office of the Auditor General of Ontario. Our responsibility is to express an opinion on these financial statements based on our audit.

We conducted our audit in accordance with Canadian generally accepted auditing standards. Those standards require that we plan and perform an audit to obtain reasonable assurance whether the financial statements are free of material misstatement. An audit includes examining, on a test basis, evidence supporting the amounts and disclosures in the financial statements. An audit also includes assessing the accounting principles used and significant estimates made by management, as well as evaluating the overall financial statement presentation.

In our opinion, these financial statements present fairly, in all material respects, the financial position of the Office of the Auditor General of Ontario as at March 31, 2007 and the results of its operations and the changes in its net assets and its cash flows for the year then ended in accordance with Canadian generally accepted accounting principles.

The budget information is unaudited and not considered as part of the financial statements on which we have expressed our opinion.

Allen & Miles LLP

Licensed Public Accountants

Toronto, Canada
August 14, 2007

BRAMPTON OFFICE
Suite 200, 185 County Court Boulevard
Brampton, Ontario L6W 4P7
Tel: (905) 459-5605 • Fax: (905) 459-2583

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État de la situation financière
Au 31 mars 2007

	2007 $	2006 $
Actif		
Actif à court terme		
Encaisse	337 829	175 192
Montant à recevoir du Trésor	365 969	526 452
	703 798	701 644
Immobilisations (note 3)	564 876	555 748
Total de l'actif	1 268 674	1 257 392
Passif		
Créditeurs et charges à payer	1 171 798	1 305 644
Obligation au titre des avantages accumulés [note 4 (B)]	1 995 000	1 810 000
Actif net [déficit accumulé]		
Investissement dans les immobilisations (note 3)	564 876	555 748
Déficit accumulé [note 2(B)]	(2 463 000)	(2 414 000)
	(1 898 124)	(1 858 252)
Total du passif et du déficit accumulé	1 268 674	1 257 392

Engagement (note 5)

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Approuvé par le Bureau du vérificateur général de l'Ontario :

Jim McCarter
Vérificateur général

Gary Peall
Sous-vérificateur général

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État des résultats et du déficit accumulé

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2007

	2007 Budget $	2007 Résultats réels $	2006 Résultats réels $
Revenus			
Trésor – crédit voté	13 992 200	13 992 200	12 552 200
Charges			
Traitements et salaires	8 503 200	7 205 845	6 426 221
Avantages sociaux (note 4)	1 911 300	1 554 185	1 620 989
Loyer	1 000 000	984 551	961 877
Services professionnels et autres	1 369 500	1 263 785	951 197
Amortissement des immobilisations	–	250 829	217 047
Déplacements et communications	281 800	363 367	323 719
Formation et perfectionnement	172 900	132 385	113 555
Fournitures et matériel	373 500	97 171	75 621
Paiement de transfert : CCAF-FCVI Inc.	50 000	50 000	50 000
Charges législatives *Loi sur le vérificateur général*	248 000	362 564	233 337
Loi sur la publicité gouvernementale	82 000	37 456	66 410
Total des charges (note 7)	13 992 200	12 302 138	11 039 973
Excédent des revenus par rapport aux charges	–	1 690 062	1 512 227
Moins : montant retourné à la province	–	(1 729 934)	(1 608 914)
Insuffisance nette des revenus par rapport aux charges (note 2(B))		39 872	96 687
Déficit accumulé, au début de l'exercice		1 858 252	1 761 565
Déficit accumulé, à la fin de l'exercice		1 898 124	1 858 252

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

État des flux de trésorerie

Pour l'exercice terminé le 31 mars 2007

	2007 $	2006 $
RENTRÉES (SORTIES) DE FONDS NETS LIÉES AUX ACTIVITÉS SUIVANTES		
Flux de trésorerie provenant des activités de fonctionnement		
Insuffisance nette des revenus par rapport aux charges	(39 872)	(96 687)
Amortissement des immobilisations	250 829	217 047
Obligation au titre des avantages accumulés	185 000	120 000
	395 957	240 360
Évolution du fonds de roulement hors trésorerie		
Diminution (augmentation) du montant à recevoir du Trésor	160 483	(186 084)
Augmentation (diminution) des créditeurs et charges à payer	(133 846)	389 412
	26 637	203 328
Activités d'investissement		
Achat d'immobilisations	(259 957)	(494 360)
Augmentation (diminution) nette de la trésorerie	162 637	(50 672)
Trésorerie, au début de l'exercice	175 192	225 864
Trésorerie, à la fin de l'exercice	337 829	175 192

Voir les notes afférentes aux états financiers.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Le 31 mars 2007

1. Nature des activités

Conformément aux dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* et d'autres lois et textes de référence, le vérificateur général procède à des vérifications indépendantes des programmes du gouvernement et des institutions du secteur parapublic qui bénéficient de subventions publiques, ainsi que de la fidélité des états financiers de la province et de nombreux organismes de la Couronne. Le Bureau du vérificateur général fait ainsi la promotion de la responsabilisation et de l'optimisation des ressources dans le cadre des activités du gouvernement et des organismes du secteur parapublic.

En outre, en vertu de la *Loi de 2004 sur la publicité gouvernementale*, le vérificateur général est tenu d'examiner certains types d'annonces publicitaires, d'imprimés et de messages sujets à examen proposés par des bureaux gouvernementaux afin de déterminer s'ils respectent les normes prescrites par la Loi.

Les deux lois stipulent que le vérificateur général fait directement rapport à l'Assemblée législative.

2. Principales conventions comptables

Les états financiers ont été préparés conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada. Les principales conventions comptables sont les suivantes :

(A) COMPTABILITÉ D'EXERCICE

Ces états financiers ont été préparés selon la méthode de la comptabilité d'exercice, c'est-à-dire que les charges sont comptabilisées durant l'exercice où surviennent les événements qui y donnent lieu et où les ressources sont utilisées.

(B) CRÉDITS VOTÉS

Le Bureau est financé au moyen des crédits votés chaque année par la province de l'Ontario. Les crédits non utilisés sont retournés au Trésor de la province à la fin de chaque exercice. Comme le crédit approuvé a été préparé selon la méthode de la comptabilité de caisse modifiée, un excédent ou une insuffisance des revenus par rapport aux charges découle de l'application de la comptabilité d'exercice, incluant la capitalisation et l'amortissement des immobilisations et la comptabilisation des coûts liés aux avantages sociaux que les employés ont acquis, mais qui seront financés à partir de crédits futurs.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Le 31 mars 2007

2. Principales conventions comptables (suite)

(C) IMMOBILISATIONS

Les immobilisations sont comptabilisées au coût historique moins l'amortissement cumulé. L'amortissement des immobilisations est comptabilisé selon la méthode de l'amortissement linéaire sur la durée de vie utile estimative des biens comme suit :

Matériel informatique	3 ans
Logiciels	3 ans
Mobilier et installations	5 ans
Améliorations locatives	La durée à courir du bail

(D) UTILISATION D'ESTIMATIONS

La préparation des états financiers conformément aux principes comptables généralement reconnus du Canada exige de la direction qu'elle fasse des estimations et pose des hypothèses influant sur les montants déclarés de l'actif et du passif à la date des états financiers et sur les montants déclarés des revenus et des charges de la période de déclaration. Les résultats réels pourraient différer des meilleures estimations de la direction suivant la collecte de renseignements additionnels dans l'avenir.

3. Immobilisations

	2007			2006
	Coût	Amortissement cumulé	Valeur comptable nette	Valeur comptable nette
	$	$	$	$
Matériel informatique	509 045	321 768	187 277	230 423
Logiciels	212 611	123 523	89 088	68 838
Mobilier et installations	247 305	59 989	187 316	158 659
Améliorations locatives	130 226	29 031	101 195	97 828
	1 099 187	534 311	564 876	555 748

L'investissement dans les immobilisations représente le coût cumulé des immobilisations moins l'amortissement cumulé et les cessions.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Le 31 mars 2007

4. Obligation au titre des avantages sociaux futurs

Bien que les employés du Bureau ne soient pas membres de la fonction publique de l'Ontario, la Loi sur le vérificateur général leur donne droit aux mêmes avantages que ces derniers. Le passif des futurs avantages acquis par les employés du Bureau est inclus dans le passif estimatif pour tous les employés provinciaux qui ont accumulé ces avantages et est comptabilisé dans les états financiers consolidés de la province. Ces avantages sont comptabilisés comme suit :

(A) PRESTATIONS DE RETRAITE

Le Bureau offre des prestations de retraite à ses employés à temps plein en cotisant à la Caisse de retraite des fonctionnaires, qui est un régime interentreprises à prestations déterminées établi par la province de l'Ontario. Comme le Bureau n'a pas suffisamment d'information pour appliquer la comptabilité des régimes à prestations déterminées, la charge de retraite représente les cotisations du Bureau au régime pour les services rendus par les employés durant l'exercice en cours et toutes cotisations additionnelles de l'employeur pour les services rendus au cours des exercices antérieurs. Les cotisations du Bureau liées au régime de pension s'élevaient à 536 635 $ pour l'exercice (comparativement à 497 853 $ en 2006) et sont incluses sous la rubrique « avantages sociaux » de l'État des résultats et du déficit accumulé.

(B) OBLIGATION AU TITRE DES AVANTAGES ACCUMULÉS

Bien que les coûts liés aux indemnités de départ prescrites par la loi et aux congés non utilisés accumulés par les employés soient comptabilisés par la province au moment où ces avantages sont acquis par les employés admissibles, ces coûts sont également comptabilisés dans ces états financiers. Ces coûts s'élevaient à 290 000 $ pour l'exercice (comparativement à 374 000 $ en 2006) et sont inclus sous la rubrique Avantages sociaux et charges législatives de l'État des résultats et du déficit accumulé. L'obligation totale au titre de ces coûts est prise en compte dans l'obligation au titre des avantages accumulés, moins les montants payables dans un délai d'un an, lesquels sont inclus dans les créditeurs et charges à payer, comme suit :

	2007 $	2006 $
Obligation totale au titre des indemnités de départ et des congés annuels	2 463 000	2 414 000
Moins : montants dus dans un délai d'un an et inclus dans les créditeurs et charges à payer	(468 000)	(604 000)
Obligation au titre des avantages accumulés	1 995 000	1 810 000

(C) AVANTAGES POSTÉRIEURS À L'EMPLOI AUTRES QUE LES PRESTATIONS DE RETRAITE

Le coût lié aux avantages postérieurs à l'emploi autres que les prestations de retraite est établi et financé sur une base de permanence par le ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario; il n'est donc pas inclus dans les états financiers ci-joints.

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Le 31 mars 2007

5. Engagement

Aux termes de son contrat de location-exploitation, le Bureau peut louer les locaux pour une période de 11 ans à compter du 1er novembre 2000. Les loyers minimaux qu'il s'est engagé à payer pour la durée à courir du bail sont les suivants :

	$
2007-2008	525 369
2008-2009	525 369
2009-2010	525 369
2010-2011	525 369
2011-2012	306 465

6. Loi de 1996 sur la divulgation des traitements dans le secteur public

Le paragraphe 3(5) de cette loi exige la divulgation du nom des employés du secteur public de l'Ontario qui ont reçu un traitement supérieur à 100 000 $ au cours de l'année civile 2006.

Nom	Poste	Salaire $	Avantages imposables $
McCarter, Jim	Vérificateur général	224 206,46	317,45
Peall, Gary	Sous-vérificateur général	156 831,00	261,77
Amodeo, Paul	Directeur	127 726,58	210,63
Bordne, Walter	Directeur	117 220,90	211,68
Cheung, Andrew	Directeur	127 739,66	211,68
Chiu, Rudolph	Directeur	108 472,87	180,02
Fitzmaurice, Gerard	Directeur	125 813,11	210,63
Klein, Susan	Directrice	117 055,87	200,67
Mazzone, Vince	Directeur	109 399,27	183,79
McDowell, John	Directeur	125 813,11	210,63
Mishchenko, Nicholas	Directeur	125 813,11	210,63
Sciarra, John	Directeur des opérations	108 472,87	180,02
Bell, Laura	Gestionnaire en vérification	102 098,20	168,33
Brennan, Michael	Gestionnaire en vérification	103 633,87	169,14
Chagani, Gus	Gestionnaire en vérification	102 098,20	168,33
Gotsis, Vanna	Gestionnaire en vérification	102 090,93	169,14
Landerkin, John	Gestionnaire en vérification	100 568,72	168,33
Lee, David	Gestionnaire en vérification	102 090,93	169,14
Mok, Rita	Gestionnaire en vérification	102 090,93	169,14
Rogers, Fraser	Gestionnaire en vérification	100 568,72	168,33
Tersigni, Anthony	Gestionnaire en vérification	100 568,72	168,33
Wiebe, Annemarie	Gestionnaire, ressources humaines	100 568,72	168,33

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

Notes afférentes aux états financiers
Le 31 mars 2007

7. Rapprochement avec le mode de présentation du volume 1 des Comptes publics

L'état des charges du Bureau, présenté dans le volume 1 des Comptes publics de l'Ontario, a été préparé conformément aux conventions comptables observées pour les états financiers de la province, selon lesquelles les achats d'ordinateurs et de logiciels sont passés en charges durant l'année d'acquisition au lieu d'être capitalisés et amortis sur la durée de vie utile. Sont exclus par ailleurs du volume 1 les coûts liés aux avantages sociaux futurs accumulés, comptabilisés dans les états financiers ci-joints ainsi que dans les états financiers condensés de la province. Le rapprochement du total des charges déclaré dans le volume 1 avec le total déclaré dans les états financiers ci-joints se présente comme suit :

		2007 Résultats réels $	2006 Résultats réels $
Total des charges selon le volume 1 des Comptes publics		12 262 266	10 943 286
Moins :	achat d'immobilisations	(259 957)	(494 360)
Plus :	amortissement des immobilisations	250 829	217 047
	Variation des coûts liés aux avantages sociaux futurs accumulés	49 000	374 000
Total des charges selon les états financiers vérifiés		12 302 138	11 039 973

8. Instruments financiers

La valeur comptable de l'encaisse, du montant à recevoir du Trésor ainsi que des créditeurs et charges à payer correspond à leur juste valeur approximative en raison de l'échéance à court terme de ces instruments. La juste valeur de l'obligation au titre des avantages accumulés n'a pas été établie. L'information concernant cet instrument financier est fournie à la note 4.

Chapitre 8

Comité permanent des comptes publics

Nomination et composition du Comité

Le Règlement de l'Assemblée législative prévoit la nomination d'un comité permanent des comptes publics représentatif de tous les partis et dont le mandat correspond à la durée de la législature (c'est-à-dire la période à compter de l'ouverture de la première session suivant immédiatement une élection générale jusqu'à la fin du mandat du gouvernement et le déclenchement d'une autre élection).

La composition du Comité est proportionnelle à la représentation des partis à l'Assemblée législative. Tous les membres ont le droit de vote pour les motions, à l'exception du président, qui ne peut voter qu'en cas d'égalité des voix.

Conformément au Règlement, le Comité permanent des comptes publics a été nommé le 17 juin 2004, pour la durée de la 38e législature. Au moment de la prorogation de la Chambre (à la fin de la deuxième session de la 38e législature), le 5 juin 2007, la composition du Comité était la suivante :

Norm Sterling, président, Parti progressiste-conservateur
Ernie Hardeman, vice-président, Parti progressiste-conservateur
Jean-Marc Lalonde, Parti libéral
Lisa MacLeod, Parti progressiste-conservateur
Shelley Martel, Nouveau parti démocratique
John Milloy, Parti libéral
Richard Patten, Parti libéral
Liz Sandals, Parti libéral
Monique Smith, Parti libéral

Rôle du Comité

Le Comité étudie et évalue diverses questions, puis fait rapport à leur sujet à l'Assemblée législative. Son travail porte notamment sur l'optimisation des ressources et l'efficacité des activités gouvernementales, l'efficacité des programmes dans la réalisation de leurs objectifs, le contrôle des actifs et des dépenses, l'évaluation et la perception des revenus, ainsi que la fiabilité et la pertinence des renseignements présentés dans les comptes publics.

Pour remplir ce rôle conformément au mandat qui lui est conféré par le Règlement de l'Assemblée législative, le Comité examine le rapport annuel du vérificateur général et les comptes publics et rend compte à l'Assemblée législative de ses observations, opinions et recommandations. Aux termes du Règlement, ces documents sont réputés renvoyés en permanence au Comité dès qu'ils sont déposés.

En outre, conformément aux articles 16 et 17 de la *Loi sur le vérificateur général*, le Comité peut demander au vérificateur général d'accomplir une tâche spéciale dans un domaine qui l'intéresse.

RÔLE CONSULTATIF DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL AUPRÈS DU COMITÉ

Conformément à l'article 16 de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général et des cadres supérieurs assistent aux réunions du Comité pour l'aider à examiner le rapport annuel du vérificateur général et les comptes publics et à tenir des audiences à leur sujet.

Méthodes et activités du Comité

GÉNÉRALITÉS

Le Comité se réunit chaque semaine lorsque siège l'Assemblée législative. Il peut aussi se réunir à tout autre moment où l'Assemblée législative ne siège pas. Toutes les réunions sont publiques, à l'exception de celles réservées à l'établissement de l'ordre du jour et à la préparation des rapports du Comité. Tous les débats publics du Comité sont consignés dans le *Journal des débats* (c'est-à-dire le procès-verbal intégral officiel des débats, discours et autres délibérations de l'Assemblée législative et de toutes les séances publiques des comités permanents et spéciaux).

Le Comité choisit dans le rapport annuel du vérificateur général et dans les comptes publics des sujets qui feront l'objet d'audiences. Le vérificateur général et le recherchiste du Comité lui communiquent les informations pertinentes, puis le Comité demande à des cadres supérieurs de l'organisme vérifié de comparaître à ses audiences pour répondre à des questions. Comme le rapport annuel du vérificateur général et les comptes publics traitent de questions opérationnelles, administratives et financières plutôt que stratégiques, les ministres assistent rarement aux réunions. Une fois les audiences terminées, le Comité fait part de ses observations et de ses recommandations à l'Assemblée législative.

Le Comité assure également un suivi auprès des ministères et organismes de la Couronne non retenus pour l'examen détaillé afin de savoir quand et comment ils comptent répondre aux préoccupations soulevées dans le rapport annuel du vérificateur général. Ce processus permet à chaque organisme vérifié de mettre le Comité au courant des activités entreprises depuis la fin de la vérification pour donner suite aux recommandations du vérificateur général.

RÉUNIONS TENUES

Le Comité a été très actif et a tenu 19 réunions entre octobre 2006 et mai 2007 pour examiner les sections suivantes des rapports annuels 2005 et 2006 du vérificateur et rédiger des rapports, lorsqu'il l'estime justifié, à déposer à l'Assemblée législative.

Rapport annuel 2006

- Collèges communautaires – Acquisition de biens et services;
- Hôpitaux – Administration et utilisation de l'équipement d'imagerie diagnostique;
- Hydro One Inc. – Acquisition de biens et services;
- Régime d'assurance-santé de l'Ontario;
- Société immobilière de l'Ontario – Services de gestion des immobilisations et des locaux;
- Conseils scolaires – Acquisition de biens et services.

Rapport annuel 2005

- Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse – Activité relative aux services de garde d'enfants;
- Ministère des Services gouvernementaux – Jeux de bienfaisance;
- Ministère des Services gouvernementaux – Bureau du registraire général de l'état civil;
- Ministère des Transports – Réseau privé d'immatriculation et de délivrance de permis;
- Suivi des recommandations du *Rapport annuel 2003* :
  - Ministère des Services à l'enfance et à la jeunesse – Services de santé mentale pour enfants;
  - Ministère de la Formation et des Collèges et Universités – Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario.

Rapports du Comité

GÉNÉRALITÉS

Le Comité soumet ses rapports à l'Assemblée législative; ceux-ci résument l'information étudiée par le Comité durant ses réunions et contiennent ses observations et recommandations.

On peut obtenir tous les rapports en s'adressant au greffier du Comité (ou en ligne à **www.ontla.on.ca**), ce qui permet au public de prendre connaissance de toutes les conclusions et recommandations du Comité.

À compter du moment où le Comité dépose un rapport à l'Assemblée législative, les ministères ou organismes disposent de 120 jours ou du délai stipulé par le Comité pour répondre à chacune des recommandations.

Entre octobre 2006 et mai 2007, le Comité a soumis les rapports suivants à l'Assemblée législative :

- *Jeux de bienfaisance;*
- *Activité relative aux services de garde d'enfants;*
- *Réseau privé d'immatriculation et de délivrance de permis;*
- *Régime d'assurance-santé de l'Ontario;*
- *Régime d'aide financière aux étudiantes et étudiants de l'Ontario.*

SUIVI DES RECOMMANDATIONS DU COMITÉ

Le greffier du Comité est chargé de faire un suivi des mesures prises par les ministères et organismes pour donner suite aux recommandations du Comité. Le Bureau du vérificateur général examine les réponses des ministères et organismes et, dans des vérifications subséquentes, assure le suivi des mesures qui sont réputées avoir été prises.

AUTRES ACTIVITÉS DU COMITÉ

Conseil canadien des comités des comptes publics et délégations en visite

Le Conseil canadien des comités des comptes publics (CCCCP) se compose de délégués des comités des comptes publics fédéral, provinciaux et territoriaux de tout le pays. Il se réunit au même endroit et au même moment que le Conseil canadien des vérificateurs législatifs (CCVL) pour discuter de questions d'intérêt commun. La 28e réunion annuelle du CCCCP a été organisée par la Colombie-Britannique et s'est tenue à Victoria du 19 au 21 août 2007.

Le Comité a eu le plaisir d'accueillir les délégations officielles suivantes entre octobre 2006 et mars 2007 :

- Comité des comptes publics, législature de la province du Nord-Ouest, République sud-africaine (octobre 2006);
- Comité de surveillance du Cabinet du premier ministre et de la législature, législature provinciale de Gauteng, République sud-africaine (octobre 2006);

- Comité des finances, législature provinciale de Gauteng, République sud-africaine (mars 2007);
- délégation représentant le Congrès national du peuple et les congrès provinciaux, République de Chine (mars 2007).

Annexe 1

Organismes de la Couronne

1. Organismes dont les comptes sont vérifiés par le vérificateur général

Action Cancer Ontario
Agence de foresterie du parc Algonquin
Agence ontarienne des eaux (31 décembre)*
AgriCorp
Aide juridique Ontario
Bureau de l'Assemblée
Bureau de l'avocat des enfants
Bureau de l'ombudsman
Bureau du commissaire à l'environnement
Bureau du commissaire à l'information et à la protection de la vie privée
Caisse de retraite des juges provinciaux, Commission de retraite des juges provinciaux
Centre Centennial des sciences et de la technologie
Commission de l'énergie de l'Ontario
Commission de protection financière des éleveurs de bétail, Fonds pour les éleveurs de bétail
Commission de protection financière des producteurs de céréales, Fonds des producteurs de maïs-grain, de soya, de blé et de canola
Commission de transport Ontario Northland
Commission des courses de l'Ontario
Commission des services financiers de l'Ontario
Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Commission du Marché des produits alimentaires de l'Ontario
Conseil des arts de la province de l'Ontario
Dépenses d'élection, indemnités et honoraires, *Loi électorale*
Directeur général des élections, *Loi sur le financement des élections*
Fiducie du patrimoine ontarien
Fondation TVOntario
Fonds de garantie des prestations de retraite, Commission des services financiers de l'Ontario
Fonds pour l'éducation des investisseurs, Commission des valeurs mobilières de l'Ontario
Office de la télécommunication éducative de l'Ontario
Office ontarien de financement
Ontario Export inc.
Owen Sound Transportation Company Limited
Régie des alcools de l'Ontario
Régie des transports en commun de la région de Toronto
Société d'aménagement de North Pickering
Société de développement de l'industrie des médias de l'Ontario
Société de développement de l'Ontario
Société de gestion du Fonds du patrimoine du Nord de l'Ontario

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Société d'exploitation de la Place de l'Ontario
Société financière de l'industrie de l'électricité de l'Ontario
Société immobilière de l'Ontario
Société ontarienne de gestion des fonds des investisseurs immigrants
Société ontarienne d'hypothèques et de logement
Tuteur et curateur public de la province de l'Ontario

2. Organismes dont les comptes sont vérifiés par un autre vérificateur, sous la direction du vérificateur général

Commission de la sécurité professionnelle et de l'assurance contre les accidents du travail (31 décembre)*
Commission des parcs du Niagara (31 octobre)*
Commission des parcs du Saint-Laurent
Fondation ontarienne de la santé mentale
Fonds d'indemnisation des victimes d'accidents de véhicules automobiles

---

* Les dates entre parenthèses correspondent aux dates de fin d'exercice des organismes lorsqu'elles diffèrent du 31 mars.

Nota :

Les changements suivants ont été apportés en 2006-2007 :

Ajout :

Société ontarienne d'hypothèques et de logement

Suppressions :

Office ontarien de financement de l'infrastructure stratégique
Société de logement de l'Ontario
Société du Partenariat ontarien de marketing touristique

Annexe 2

Sociétés relevant de la Couronne

Sociétés dont les comptes sont vérifiés par un vérificateur autre que le vérificateur général, mais dont les rapports de vérification, les documents de travail et autres documents pertinents peuvent être consultés par ce dernier

Agence des systèmes intelligents pour la santé
Agence fiduciaire de régénération du secteur riverain
Centre d'accès aux soins communautaires de Mississauga Halton
Centre d'accès aux soins communautaires de Simcoe Nord Muskoka
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires de Champlain
Centre d'accès aux soins communautaires de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Centre d'accès aux soins communautaires de Waterloo Wellington
Centre d'accès aux soins communautaires d'Érié St-Clair
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Toronto
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Ouest
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Est
Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Ouest
Centre de Walkerton pour l'assainissement de l'eau
Centre des congrès d'Ottawa
Collection McMichael d'art canadien
Commission des parcs de la Sainte-Claire
Commission du Régime de retraite de l'Ontario
Conseil des services funéraires
Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur
Conseil ontarien de la qualité des services de santé
Fondation de la Couronne de la Canadian Opera Company
Fondation de la Couronne de la Compagnie canadienne de théâtre
Fondation de la Couronne de l'Hôpital de Toronto
Fondation de la Couronne de l'Hôpital général de North York
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Mount Sinai
Fondation de la Couronne de l'Hôpital Sunnybrook
Fondation de la Couronne de l'hôpital Toronto East General
Fondation de la Couronne de l'Orchestre symphonique de Toronto
Fondation de la Couronne des hôpitaux Women's College and Wellesley Central
Fondation de la Couronne des Jardins botaniques royaux

Fondation de la Couronne du Ballet national du Canada
Fondation de la Couronne du Musée des beaux-arts de l'Ontario
Fondation de la Couronne du Musée royal de l'Ontario
Fondation de la Couronne du Shaw Festival
Fondation de la Couronne du Stratford Festival
Fondation de l'hôpital Baycrest
Fondation de l'Université Brock
Fondation de l'Université d'Ottawa
Fondation de l'Université McMaster
Fondation de l'Université Queen's à Kingston
Fondation de l'Université Trent
Fondation ontarienne des arts
Fondation Trillium de l'Ontario
Hydro One Inc.
Institut de recherche agricole de l'Ontario
Musée royal de l'Ontario
Office de la qualité et de la responsabilité en éducation
Office de l'électricité de l'Ontario
Ontario Power Generation Inc.
Régie des transports en commun du grand Toronto
Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain
Réseau local d'intégration des services de santé de Hamilton Niagara Haldimand Brant
Réseau local d'intégration des services de santé de Mississauga Halton
Réseau local d'intégration des services de santé de Simcoe Nord Muskoka
Réseau local d'intégration des services de santé de Waterloo Wellington
Réseau local d'intégration des services de santé d'Érié St-Clair
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Ouest
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Est
Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Ouest
Réseau Santé familiale de l'Ontario
Réseau Trillium pour le don de vie
Science Nord
Société de fiducie portant sur la zone résidentielle des îles de Toronto
Société de revitalisation du secteur riverain de Toronto
Société d'émission d'obligations de développement du Nord de l'Ontario
Société des loteries et des jeux de l'Ontario
Société d'évaluation foncière des municipalités
Société du palais des congrès de la communauté urbaine de Toronto
Société du Partenariat ontarien de marketing touristique
Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité
Société ontarienne d'assurance-dépôts
Société ontarienne de travaux d'infrastructure
Stadium Corporation of Ontario Limited

Nota :

Les changements suivants ont été apportés en 2006-2007 :

Ajouts :

Centres d'accès aux soins communautaires
- Centre d'accès aux soins communautaires de Champlain
- Centre d'accès aux soins communautaires de Hamilton Niagara Haldimand Brant
- Centre d'accès aux soins communautaires de Mississauga Halton
- Centre d'accès aux soins communautaires de Simcoe Nord Muskoka
- Centre d'accès aux soins communautaires de Waterloo Wellington
- Centre d'accès aux soins communautaires d'Érié St-Clair
- Centre d'accès aux soins communautaires du Centre
- Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Est
- Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Ouest
- Centre d'accès aux soins communautaires du Centre-Toronto
- Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Est
- Centre d'accès aux soins communautaires du Nord-Ouest
- Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Est
- Centre d'accès aux soins communautaires du Sud-Ouest

Conseil ontarien de la qualité de l'enseignement supérieur

Conseil ontarien de la qualité des services de santé

Institut de recherche agricole de l'Ontario

Office de l'électricité de l'Ontario

Réseaux locaux d'intégration des services de santé
- Réseau local d'intégration des services de santé de Champlain
- Réseau local d'intégration des services de santé de Hamilton Niagara Haldimand Brant
- Réseau local d'intégration des services de santé de Mississauga Halton
- Réseau local d'intégration des services de santé de Simcoe Nord Muskoka
- Réseau local d'intégration des services de santé de Waterloo Wellington
- Réseau local d'intégration des services de santé d'Érié St-Clair
- Réseau local d'intégration des services de santé du Centre
- Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Est
- Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Ouest
- Réseau local d'intégration des services de santé du Centre-Toronto
- Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Est
- Réseau local d'intégration des services de santé du Nord-Ouest
- Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Est
- Réseau local d'intégration des services de santé du Sud-Ouest

Société d'évaluation foncière des municipalités

Société du Partenariat ontarien de marketing touristique

Société indépendante d'exploitation du réseau d'électricité

Société ontarienne de travaux d'infrastructure

Suppressions :

Accès aux soins de Durham

Centre d'accès aux services communautaires d'East York

Centre d'accès aux soins communautaires (CASC) – Oxford

Centre d'accès aux soins communautaires d'Algoma

Centre d'accès aux soins communautaires de Brant

Centre d'accès aux soins communautaires de Chatham/Kent

Centre d'accès aux soins communautaires de Grey-Bruce

Centre d'accès aux soins communautaires de Haldimand-Norfolk

Centre d'accès aux soins communautaires de Halton

Centre d'accès aux soins communautaires de Hamilton

Centre d'accès aux soins communautaires de Huron

Nota (suite) :

Centre d'accès aux soins communautaires de Kingston, Frontenac, Lennox et Addington
Centre d'accès aux soins communautaires de la région de Waterloo
Centre d'accès aux soins communautaires de la région de York
Centre d'accès aux soins communautaires de Lanark, Leeds et Grenville
Centre d'accès aux soins communautaires de London et Middlesex
Centre d'accès aux soins communautaires de Manitoulin-Sudbury
Centre d'accès aux soins communautaires de North York
Centre d'accès aux soins communautaires de Peel
Centre d'accès aux soins communautaires de Sarnia/Lambton
Centre d'accès aux soins communautaires de Scarborough
Centre d'accès aux soins communautaires de Toronto
Centre d'accès aux soins communautaires de Wellington-Dufferin
Centre d'accès aux soins communautaires de Windsor/Essex
Centre d'accès aux soins communautaires d'Elgin
Centre d'accès aux soins communautaires des districts de Kenora et Rainy River
Centre d'accès aux soins communautaires d'Etobicoke et de York
Centre d'accès aux soins communautaires d'Ottawa
Centre d'accès aux soins communautaires du comté de Perth
Centre d'accès aux soins communautaires du comté de Renfrew
Centre d'accès aux soins communautaires du comté de Simcoe
Centre d'accès aux soins communautaires du district de Cochrane
Centre d'accès aux soins communautaires du district de Thunder Bay
Centre d'accès aux soins communautaires du Moyen-Nord
Centre d'accès aux soins communautaires Niagara
Centre d'accès aux soins communautaires pour les comtés de l'Est
Centre d'accès aux soins communautaires Timiskaming
Centre d'accès aux soins de longue durée de Haliburton, Northumberland et Victoria
Centre d'accès des comtés de Hastings et Prince Edward
Le Centre d'accès communautaire de Peterborough

Annexe 3

Arrêtés du Conseil du Trésor

Aux termes de l'alinéa 12(2)e) de la *Loi sur le vérificateur général*, le vérificateur général est tenu de faire état tous les ans des ordonnances et arrêtés du Conseil du Trésor pris en vue d'autoriser les paiements dépassant les affectations budgétaires, en indiquant la date de chaque ordonnance et arrêté, le montant autorisé et le montant dépensé. Ces éléments sont présentés dans le tableau qui suit.

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Agriculture et Alimentation	17 août 2006	500 000	500 000
	14 sept. 2006	101 000 000	101 000 000
	16 nov. 2006	5 000 000	5 000 000
	16 nov. 2006	3 000 000	–
	20 déc. 2006	2 575 500	2 575 500
	15 mars 2007	61 800 000	60 928 665
	22 mars 2007	8 700 000	8 700 000
	29 mars 2007	12 500 000	7 578 383
		195 075 500	**186 282 548**
Procureur général	11 mai 2006	1 749 000	1 749 000
	15 juin 2006	270 700	210 600
	28 sept. 2006	1 027 400	1 027 400
	16 nov. 2006	3 671 700	3 671 700
	21 déc. 2006	1 600 000	449 352
	1er févr. 2007	5 236 300	5 236 300
	1er mars 2007	31 784 200	15 376 606
	8 mars 2007	1 500 000	920 665
	13 mars 2007	900 000	–
		47 739 300	**28 641 623**
Bureau du Conseil des ministres	15 juin 2006	**320 900**	**171 987**
Services à l'enfance et à la jeunesse	1er juin 2006	15 000 000	15 000 000
	14 sept. 2006	959 200	959 200
	16 nov. 2006	37 198 100	32 745 804
	1er mars 2007	1 300 000	1 300 000

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Services à l'enfance et à la jeunesse (suite)	15 mars 2007	35 200 000	16 818 793
	15 mars 2007	3 200 000	2 768 545
	29 mars 2007	8 986 000	–
	5 avril 2007	500 000	–
	17 juin 2007	10 000 000	10 000 000
		112 343 300	**79 592 342**
Affaires civiques et Immigration	16 nov. 2006	1 398 000	–
	16 nov. 2006	2 125 000	2 125 000
	20 nov. 2006	460 100	460 100
	12 mars 2007	262 500	262 500
	15 mars 2007	250 000	250 000
	29 mars 2007	500 000	500 000
	29 mars 2007	100 000	99 000
	30 mars 2007	3 192 600	2 785 447
		8 288 200	**6 482 047**
Services sociaux et communautaires	1er juin 2006	845 000	845 000
	17 août 2006	25 000 000	12 035 022
	2 nov. 2006	18 393 000	9 359 108
	16 nov. 2006	36 433 700	33 800 039
	30 nov. 2006	1 157 000	1 157 000
	30 janv. 2007	75 000	–
	30 janv. 2007	50 000	–
	1er mars 2007	6 400 000	6 400 000
	15 mars 2007	3 000 000	117 431
		91 353 700	**63 713 600**
Sécurité communautaire et Services correctionnels	15 juin 2006	952 000	952 000
	15 juin 2006	256 500	81 591
	15 juin 2006	561 100	119 100
	29 août 2006	555 200	–
	14 sept. 2006	1 449 500	1 412 100
	26 oct. 2006	347 500	347 500
	26 oct. 2006	975 000	544 924
	26 oct. 2006	633 100	–
	16 nov. 2006	221 900	216 400
	16 nov. 2006	500 000	–
	30 nov. 2006	1 072 400	544 817
	5 déc. 2006	20 000 000	6 784 084
	17 janv. 2007	5 900 000	–
	26 janv. 2007	3 773 600	–
	1er mars 2007	186 500	112 000

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Sécurité communautaire et Services correctionnels (suite)	30 mars 2007	30 032 900	26 648 663
	5 avril 2007	5 813 300	3 058 228
		73 230 500	**40 821 407**
Culture	16 nov. 2006	6 860 500	6 860 500
	17 janv. 2007	2 000 000	2 000 000
	22 mars 2007	38 500 000	35 421 776
	5 avril 2007	95 300	17 709
		47 455 800	**44 299 985**
Développement économique et Commerce	15 juin 2006	2 110 000	1 612 723
	16 nov. 2006	2 000 000	–
	29 janv. 2007	1 305 000	–
	22 mars 2007	2 200 000	–
		7 615 000	**1 612 723**
Éducation	1er juin 2006	36 719 000	–
	17 août 2006	7 500 000	7 500 000
	19 déc. 2006	10 086 800	–
	1er mars 2007	4 938 100	3 611 738
	22 mars 2007	11 990 000	–
	2 avril 2007	1 564 500	–
		72 798 400	**11 111 738**
Énergie	27 avril 2006	5 000 000	5 000 000
	15 juin 2006	3 167 000	3 167 000
	15 juin 2006	5 000 000	3 582 800
	17 août 2006	885 000	–
	2 nov. 2006	7 280 000	–
	20 mars 2007	600 000	425 735
		21 932 000	**12 175 535**
Environnement	2 nov. 2006	4 385 700	3 945 229
	14 mars 2007	8 204 100	8 200 574
	22 mars 2007	3 780 000	3 603 374
		16 369 800	**15 749 177**
Finances	12 oct. 2006	115 000 000	108 894 899
	30 nov. 2006	35 200 000	–
	14 déc. 2006	21 700 000	21 700 000
	17 janv. 2007	10 000 000	10 000 000
	1er mars 2007	221 941 100	–
	22 mars 2007	173 600 000	12 107 243

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Finances (suite)	22 mars 2007	5 500 000	5 500 000
	28 mars 2007	2 200 000	1 928 207
	19 juillet 2007	67 000 000	35 735 435
		652 141 100	**195 865 784**
Services gouvernementaux	15 juin 2006	15 000 000	15 000 000
	15 juin 2006	5 758 900	5 534 387
	15 juin 2006	54 000 000	45 727 251
	14 sept. 2006	2 922 600	1 629 922
	7 déc. 2006	1 062 500	–
	29 mars 2007	4 729 700	2 957 674
	29 mars 2007	11 000 000	10 973 319
	29 mars 2007	17 216 000	–
		111 689 700	**81 822 553**
Santé et Soins de longue durée	12 oct. 2006	108 800 000	57 404 015
	17 janv. 2007 *	–	–
	15 mars 2007	252 585 200	210 997 694
	15 mars 2007	32 317 900	12 049 705
	19 mars 2007	2 367 700	1 566 194
	19 mars 2007	1 204 200	1 133 417
	29 mars 2007	89 144 600	89 144 600
	2 avril 2007	672 900	–
	30 juillet 2007	33 000 000	32 075 469
		520 092 500	**404 371 094**
Promotion de la santé	16 nov. 2006	26 400 000	26 400 000
	29 janv. 2007	123 900	–
	22 mars 2007	3 000 000	–
	29 mars 2007	1 000 000	24 327
		30 523 900	**26 424 327**
Affaires intergouvernementales	11 mai 2006	200 000	200 000
	24 juillet 2006	200 000	200 000
	28 sept. 2006	4 221 000	2 305 566
		4 621 000	**2 705 566**
Travail	28 févr. 2007	**129 000**	**81 745**
Affaires municipales et Logement	1er juin 2006	125 000	123 000
	15 juin 2006	4 350 000	4 350 000
	17 août 2006	1 720 000	1 720 000
	2 nov. 2006	899 000	899 000

* Un arrêté du Conseil du Trésor d'un montant de 114 500 000 $ a été émis le 17 janvier 2007, mais il a été annulé le 22 mars 2007.

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Affaires municipales et Logement (suite)	7 déc. 2006	900 400	900 400
	1er févr. 2007	3 200 000	3 200 000
	26 mars 2007	4 736 000	3 734 849
	5 avril 2007	1 720 000	128 705
		17 650 400	**15 055 954**
Richesses naturelles	15 juin 2006	500 000	–
	25 juillet 2006	26 800 000	26 800 000
	17 août 2006	25 500 000	25 500 000
	28 sept. 2006	72 000 000	22 882 695
	1er nov. 2006	27 500 000	–
	15 févr. 2007	638 000	638 000
	1er mars 2007	7 400 000	5 529 534
	5 avril 2007	1 230 000	775 056
		161 568 000	**82 125 285**
Développement du Nord et Mines	10 août 2006	20 000 000	19 000 000
	26 janv. 2007	3 000 000	1 898 897
	23 avril 2007	11 000 000	10 903 787
		34 000 000	**31 802 684**
Office des affaires francophones	14 sept. 2006	100 000	60 169
	1er mars 2007	102 100	–
		202 100	**60 169**
Secrétariat des affaires autochtones de l'Ontario	15 juin 2006	4 007 000	4 007 000
	27 mars 2007	2 800 000	740 666
		6 807 000	**4 747 666**
Renouvellement de l'infrastructure publique	15 juin 2006	12 300 000	12 300 000
	28 juillet 2006	9 262 500	4 010 852
	16 nov. 2006	70 000 000	63 836 042
	1er mars 2007	107 823 500	–
	15 mars 2007	10 000 000	–
		209 386 000	**80 146 894**
Recherche et Innovation	22 mars 2007	27 000 000	–
	22 mars 2007	48 400 000	–
	5 avril 2007	1 500 000	–
		76 900 000	–
Tourisme	15 juin 2006	1 250 000	1 250 000
	14 sept. 2006	1 148 000	1 136 500

Ministère	Date de la décision	Montant autorisé (en dollars)	Montant dépensé (en dollars)
Tourisme (suite)	2 nov. 2006	1 100 000	–
	16 nov. 2006	22 000 000	21 790 979
	2 avril 2007	818 500	–
	5 avril 2007	56 100	–
		26 372 600	**24 177 479**
Formation, Collèges et Universités	16 août 2006	1 029 800	1 029 800
	16 nov. 2006	20 000 000	–
	30 nov. 2006	1 596 700	1 595 937
	30 nov. 2006	10 000 000	10 000 000
	19 déc. 2006	7 696 600	7 443 800
	19 déc. 2006	30 000 000	30 000 000
	17 janv. 2007	51 169 900	–
	1er mars 2007	169 700	–
	15 mars 2007	37 000 000	31 506 819
	22 mars 2007	219 792 500	218 814 124
	27 mars 2007	2 200 000	–
	2 avril 2007	381 200	–
		381 036 400	**300 390 480**
Transports	30 nov. 2006	150 000 000	150 000 000
	22 févr. 2007	36 800 000	20 782 467
	15 mars 2007	24 700 000	9 573 506
	22 mars 2007	351 478 800	295 821 790
	5 avril 2007	1 613 400	669 497
	5 avril 2007	10 200 000	4 935 395
		574 792 200	**481 782 655**
Total correspondant aux arrêtés du Conseil du Trésor		**3 502 434 300**	**2 222 215 047**

Bureau du vérificateur général de l'Ontario

20 rue Dundas Ouest
Case 105, 15e étage
Toronto, ON
M5G 2C2

www.auditor.on.ca

ISSN 1719-2617 (imprimé)
ISBN 978-1-4249-5292-2 (imprimé), 2007

ISSN 1911-7086 (en ligne)
ISBN 978-1-4249-5293-9 (PDF), 2007